



Elisabeth Kloster, Hilde Lidén
og Håkon Lorentzen

Frivillighetssentralen

Resultater, erfaringer, forandringer

© ISF 2003
Rapport 2003:4

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 OSLO
www.samfunnsforskning.no

ISBN 82-7763-179-0
ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	5
1. Ny arena – ny frivillighet?	7
Innledning	7
2. Ny arena – nytt innhold?	21
Aktiviteter	21
Likt innhold uavhengig av sted	29
Målgrupper	31
Alternativ arena?	37
3. Den frivillige innsatsen	41
Praktisk og utadrettet innsats	41
Aktivitetsnivå målt i timer	47
Den frivillige innsatsen – kort oppsummert	52
4. Rammevilkår	55
Eierskap	55
Samarbeidsrelasjoner	57
Daglige ledere	59
Sysselsettingstiltak	60
Kollegaveiledning og utvikling av jobbidentitet.	61
5. Ulike aktivitetsprofiler	63
Hjelpesentralen	63
Møteplassentralen	67
Nærmiljøsentralen	69
6. En vellykket nyskapning?	73
En vellykket nyskapning?	73
Litteratur	81

Forord

I 1991 ga FRISAM Institutt for samfunnsforskning i oppdrag å evaluere forsøksordningen med frivillighetssentraler. Etter at Stortinget vedtok å videreføre sentralene som en permanent ordning i 1994 har ISF fortsatt å ha ansvaret for evalueringen. Dette har skjedd på basis av kvartalsvise rapporter fra sentralene om kjennetegn og utviklingstrekk ved virksomheten, og disse har blitt sammenfattet og videresendt til FRISAM. Evalueringsoppdraget ble avsluttet i 2002.

Målsettingen med den foreliggende rapporten er å oppsummere resultater, erfaringer og forandringer i et tiårsperspektiv. Til grunn for arbeidet ligger det samlede datamaterialet fra de kvartalsvise rapportene. I tillegg bygger framstillingen på intervjuer med daglige ledere, både fra forsøksperioden og fra de siste tre årene. Kunnskap innhentet gjennom delprosjekter om eierskap, stiftelsesformen og daglige lederes kunnskapsutvikling i veiledningsnettverk er også trukket inn.

Mange har vært med på å få fram datamaterialet som danner grunnlag for denne rapporten. Først og fremst retter vi en takk til de daglige lederne ved sentralene som jevnlig har sendt oss beskrivelser i ord og tall av hva arbeidet i sentralene går ut på. En takk især til alle de som har delt sine erfaringer gjennom samtaler og intervjuer. Kontakten vi har hatt med daglige ledere i sentralene og på samlinger i regi av FRISAM har vært viktig for å forstå den komplekse og mangefasettede virkeligheten som sentralene representerer, og ikke minst, den omsorgen for andre som innsatsen vitner om.

Oslo, 20. mars 2003

Elizabeth Kloster

Hilde Lidén

Håkon Lorentzen

Ny arena – ny frivillighet?

Innledning

Frivillighetssentral er et forholdsvis ferskt ord i det norske vokabularet. Før 1990 var begrepet ikke oppfunnet, forestillingen om sentraler for frivillig innsats eksisterte ikke, frivillig innsats i det norske samfunn foregikk gjennom frivillige organisasjoner i nærmiljø og lokalsamfunn, og ikke gjennom offentlig initierte 'sentraler'. Frivillighetssentralen ble til ved noe som må kunne kalles en historisk tilfældighet – en kombinasjon av gunstig politisk klima og tidsbestemte hendelser. I de 12 årene som har gått har sentralene skaffet seg fast plass i det velferdspolitiske landskapet. De har vokst i antall og har etter hvert fått aksept som et viktig tilskudd til den offentlig administrerte velferden.

I 1991 fikk Institutt for samfunnsforskning i oppdrag å evaluere forsøksordningen med frivillighetssentraler. Etter at forsøksordningen var over i 1994 utga vi boka *Ansvar for andre - Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitikk* (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995), hvor erfaringene fra tre års prøvedrift ble oppsummert. Den løpende evalueringen fortsatte også etter at sentralene ble gjort permanente, og instituttet har i de 12 årene som har gått fulgt den voksende floraen av sentraler på nært hold, og gjennom kvartalsvise rapporter har vi gjort rede for deres viktigste kjennetegn og utviklingstrekk. I 1998 utga vi rapporten *Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold* (Lorentzen og Røkeberg 1998). Denne rapporten skapte debatt om forholdet mellom eierskap og innhold ved sentralene.

Frivillighetssentralene vokste fram i en periode der også ideen om et vitalt *sivilsamfunn* slo igjennom. Kommunismens sammenbrudd i øst skapte økt forståelse for betydningen av sivile fellesskap som er uavhengige av stat og marked. Samtidig gjorde den nyliberale bølgen seg gjeldende, og den førte etter hvert til en omforming av den klassiske, sosialdemokratiske velferdsmodellen. Mot denne bakgrunnen kunne en kanskje forvente at frivillighetssentralene ville bli en sivil nyskaping, en revitalisering av tradisjonell frivillighet,

tilpasset en ny tid og nye behov. Hensikten med denne innledningen er å slippe løs noen mer overgripende tanker om sentralenes ideologisk/verdimessige plassering, uten å gå i for stor detalj om enkeltsider ved driften.

En hver vurdering av dette slaget vil nødvendigvis hvile på et normativt fundament. Vårt ståsted er at sivile sammenslutninger, båret oppe gjennom praksisformer som deltakerne selv har utformet, er en vesentlig forutsetning for et hvert samfunn. Sivile fellesskap vil vanligvis ha en lokal utforming, de oppstår mellom folk som kommer sammen for å ivareta sine interesser, løse et problem eller drive en aktivitet. Virksomheten gir grunnlag for en 'vi-følelse' som er viktig og nødvendig. Sivil kollektivitet utfordres i dag av markedets kunde- og forbrukerideologi på den ene siden, og statlig kolonisering på den andre. Spørsmålet her er hvor frivillighetssentralene havnet i spenningsfeltet mellom stat, marked og sivilsamfunn.

Hva slags idé- eller verdigrunnlag ble de norske frivillighetssentralene tuftet på? I norsk velferdspolitikkk danner brytningen mellom humanitært/religiøst engasjement på den ene siden, og velferdsstatens solidaritet på den andre en sentral, historisk konfliktlinje. Religiøse og humanitære organisasjoner var lenge frustrert over å bli neglisjert som velferdsprodusenter av den norske velferdsstaten. Fra gammelt av rådde det ideologisk konkurranse mellom kirken og arbeiderbevegelsen om folks sjeler, og om hva slags omsorg man bør vise for sine medmennesker. Mens arbeiderbevegelsen appellerte til solidariteten, prediket kirkens folk nestekjærlighetens budskap. Hvor arbeiderbevegelsen satset på kollektive løsninger argumenterte kirken for den enkeltes personlige ansvar for sin neste. I mellomkrigstiden fikk arbeiderbevegelsen et politisk overtak i denne striden, og med den moderne velferdsstatens framvekst i årene etter 1950 styrket den dette overtaket. Resultatet var at kirkelig og humanitært sosialt arbeid, innsats som var tuftet på personlig ansvarsfølelse, ble skjøvet i bakgrunnen. Dels ved at velferdsstat og –kommuner overtok ansvar for aktiviteter som kirken tidligere hadde hatt. Menighetssykepleien ble til kommunal hjemmesykepleie, eldre- og fattigomsorg ble et kommunalt ansvar. Allerede i 1952 advarte biskop Berggrav mot statliggjøringen av omsorgsarbeidet, som han hevdet ville overflødiggjøre kirkelig innsats. Likevel representerte årene mellom 1950 og 1980 en ideologisk og praktisk tilbaketrekning for kirkelig og humanitært arbeid i Norge. Dette skjedde dels ved at det å yte en personlig innsats for dem som var verre stilt ble stigmatisert som *veldedighet*, et skjellsord som innebar forsøk på å yte hjelp uten å ville endre de klassemessige skjevhetene som lå bak, hvor kapitalkrefter og overklasse utbyttet arbeiderne.

Det var først gjennombruddet for nyliberale ideer som for alvor brøt opp denne relativt fastfrosne flaten mellom solidaritet og humanisme. I årene rundt 1980 slo nyliberalismen gjennom i England med statsminister Thatcher, i USA med president Reagan, og i Norge med regjeringen Willoch. *Høyrebølgen* ble betegnelsen på den massive strømmen av nyliberalt tankegods som

strømmet inn over en norsk politisk offentlighet som var lite forberedt på å forsvare et velferdssystem som etter hvert var blitt oppfattet som selvinnyssende riktig, og dermed uten behov for uttalte begrunnelser. Ett av hovedbudskapene hos nyliberalerne var at *staten* hverken kan eller bør stå for all velferdsproduksjon. Dels av økonomiske grunner; både 'markedet' og frivillige organisasjoner kan tenkes å gjøre ting rimeligere enn offentlige myndigheter. Dels av hensyn til brukerne: Folks behov for hjelp og tjenester blir i økende grad differensiert, og for å dekke disse variasjonene kreves et bredere spekter av tjenester. Mens nyliberalerne hadde suksess i andre land, tok det nesten 20 år å bryte opp den sosialdemokratiske velferdsstatens tro på sin egen fortrefelighet. Kampen ble lang fordi de aller fleste *velferdsprofesjonene* så de nyliberale tendensene som trusler mot egen stillingstrygghet – noe de også viste seg å være. Skepsisen mot løsninger som smakte av 'privatisering' var derfor stor.

Det var mot dette politiske bakteppet regjeringen Willoch i 1985 bestemte seg for å nedsette et offentlig utvalg som skulle vurdere de frivillige organisasjonenes rolle i velferdssamfunnet. At det var myndighetene, og ikke organisasjonene selv som påtok seg denne utredningsoppgaven, sier noe om de tette båndene mellom stat og organisasjoner i Norge. I England ble en tilsvarende utredning til fra et ståsted *utenfor* forvaltningen. I 1978 kom utredningen *The Future of Voluntary Organisations, Report of the Wolfenden Committee*, utgitt av frivillig-feltets paraplyorganisasjon NCVO. Det norske utvalget ble ledet av tidligere statsminister Korvald fra Kr.F., og var satt sammen av en blanding av embetsmenn og organisasjonsrepresentanter.

I 1988 utkom rapporten *Frivillige organisasjoner* (NOU 1988:17) som resultat av Korvald-utvalgets arbeid. Dette var den første brede, offentlige utbretting av frivillig feltet hos oss, og på mange måter et imponerende arbeid. Her fant en empiriske data om omfanget av frivillig innsats, historisk informasjon idrettslag, sosial organisasjoner, bistandsorganisasjoner, barne- og ungdomsorganisasjoner og mye mer. Rapporten kunne ha blitt startpunktet for en bred debatt om de frivillige organisasjonenes rolle i velferdssamfunnet, men det ble den ikke. Én viktig grunn var at utvalgets medlemmer brukte mye tid og energi på å løse uenigheter rundt *skatte- og avgiftslette* som offentlig virkemiddel overfor organisasjonene. Mens organisasjonene ønsket at offentlig støtte skulle utformes som slike virkemidler, sa forvaltningen med Finansdepartementet i spissen plent nei. Og slik ble det. NOU 1988:17 ble berget som ikke en gang fødte en mus – ingen praktiske reformer fulgte denne brede og informative gjennomgangen av de frivillige organisasjonene.

For organisasjonene som hadde håpet på bedre arbeidsforhold og større anerkjennelse, var dette en stor skuffelse. De fortsatte derfor å øve press på politikere og myndigheter for at 'noe' skulle skje. I 1990 tok sosialminister Wenche Frogn Sellæg initiativ til en konferanse, en såkalt *idédugnad*, for å høre hva organisasjonene hadde av gode ideer. Denne konferansen ble startskuddet for det som senere skulle bli de norske frivillighetssentralene.

Hva slags visjoner og ideer var det som lå bak forestillingen om 'frivillighetssentral'? Den viktigste impulsen brakte Røde Kors med seg hjem fra en studiereise i USA. Her hadde ideen om *knutepunkt* for frivillig innsats slått rot – et sted der folk både kunne henvende seg med ønsker om hjelp, og hvor frivillige kunne sluses dit de kunne gjøre nytte for seg. I England eksisterte såkalte *Volunteer Centers* som fungerte som slike møtesteder. I England har den filantropiske tradisjonen tradisjonelt stått sterkt, og her står ideen om at frivillig innsats som et samvittighetsanliggende for hver enkelt sterkt. Den norske utformingen om sivilt engasjement som 'frivillighet' stammer fra denne britiske filantropiske tradisjonen.

De norske ideene om lokale samlingspunkt fra samme periode hadde en noe annen utforming. 1980 – årenes debatt om *sosialisme på norsk* inneholdt elementer av statskritikk som på mange måter foregrep ideen om lokale frivillighetssentraler. Historisk har kommunen, hevdet Slagstad, alltid vært rammen rundt folkelige selvstyreformere, med muligheter for 'desentralisert folkemakt mot sentral statsmakt' (Slagstad 1981:22). Kommunalsosialismen burde derfor hvile på en styrking av lokalt selvstyre, økt tilførsel av kapital, arbeiderkontroll over produksjonsmidlene og folkeeiendomsstatlig eiendom. Men slik Slagstad så det, ville det ikke bare bli enkelt å styrke den kommunale selvbestemmelsen. Gjennom lovverket setter staten rammer for kommunal selvutfoldelse. Velferdsstatens profesjoner overtar stadig mer av ansvaret for folks liv. Det trengs en ny lekmannsbevegelse, '... med den målsetting å verne og oppøve den menige mann og kvinne i kompetansen i det å være menneske.' For å få dette til, ville Slagstad utvikle lokale kompetansesentra, '...en slags samvirkelag som er et lokalt informasjonssentrum, et forum for ernæringspolitikk, skoler og gamle hjem som utviser sin karakter som reservater og blir sentral for lokale oppgaver' (1981:35). Senere tok Odd Einar Dørum – en sentral person i frivillighetssentralenes første fase – i bruk *landhandelen* som visjonerende metafor for de frivillige initiativene som skulle komme. Landhandelen er et sted der folk møtes, snakker sammen, utveksler nyheter og handler, et knutepunkt i lokalsamfunnet.

Denne gjennomgangen viser at konkurrerende ideer gjorde seg gjeldende da sentralene ble til. På den ene siden sto visjonen om å revitalisere lokalt engasjement, med *kommunen* som referansepunkt. Både Slagstads og Dørms ideer kan sees som impulser av samme slag som ca ti år senere skulle prege den amerikanske *kommunitarismen*. Anført av sosiologen Amitai Etzioni oppsto en bred bevegelse for økt lokalt ansvar, der hver og en skulle forplikte seg til å delta i løsningen av lokalsamfunnets oppgaver. På den andre sto ønsket om å styrke frivillig innsats, slik denne er utformet i den filantropisk/religiøse tradisjonen. Her spilte Røde Kors, sammen med de kirkelige organisasjonene en sentral rolle. Brytningen mellom disse to idéretningene er sentralt for å forstå sentralenes utvikling.

Veldedighet eller nabohjelp?

Da Stortinget i 1991 vedtok å bevilge over Sosialdepartementets budsjett ca. 90 mill. kr. til et treårig forsøk med 'frivillighetssentraler' var termen uten ideologisk innhold. Sentralene kunne beskrives som 'løsning uten problem' – verken departement eller politikere hadde klare oppfatninger av hva slags behov sentralene skulle fylle. Rammene var åpne. I utlysningsteksten het det at

En frivillighetssentral kan være et formidlingspunkt for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført oppgaver av frivillige.

Midlene skal brukes som lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet.

Det andre avsnittet viser at departementet *ikke* ønsket at de utlyste midlene skulle brukes til å styrke eksisterende tiltak. Ut over dette la departementet opp til åpne, utprøvende forsøk hvor statens midler skulle benyttes til infrastruktur og koordinering, men hvor det ellers var fritt fram for alle gode krefter. Her var en vilje til mangfold, et framstøt som på mange måter brøt med de universelle prinsippene i den nordiske velferdsmodellen. Sosialministeren ønsket å revitalisere velferdsfeltets frivillighet utenfor de eksisterende rammer, og uten strenge føringer fra myndighetene på hva innholdet skulle bli. Rundt 90 slike forsøk spredt over hele landet ble startet opp våren 1991.

Hvordan ble så sentralene mottatt? De var i første rekke de frivillige organisasjonene, primært på helse- og sosialfeltet, som skulle inspireres til økt innsats med disse forsøksmidlene. Men det var vanskelig å spore den helt store begeistringen blant organisasjonene. Noen, som pensjonistenes egne hjelpeordninger, følte seg truet av konkurransen fra de nye sentralene. Andre hadde lang erfaring med å nyttiggjøre seg offentlige forsøks- og støttemidler og var fortrolige med å finne kompromisser mellom det de selv helst ville gjøre, og de forventningene som fulgte støttemidlene. Noen hadde nok heller ønsket seg friske midler til eksisterende, frivillige tiltak. Men det var altså et uttalt krav at sentralene skulle plasseres på *utsiden* av de frivillige organisasjonenes pågående aktiviteter. Grunnene til en slik plassering var flere: Mange sentraler ble til som et samarbeid mellom en organisasjon og kommunen eller med andre organisasjoner. Sentralene var dessuten *statens* initiativ, og det skulle ikke subsidieres med innsamlede midler, gaver, medlemskontingenter eller annen intern virksomhet. Mange sentraler ble oppfattet som noe ytre, noe fremmed i forhold til tradisjonell virksomhet, og mange av de daglige lederne ved sentralene klaget over manglende interesse og engasjement fra eget styre

og moderorganisasjon. Andre steder spredte det seg frykt for at sentralen ville ta over frivillige fra eksisterende aktiviteter. I noen få kommuner måtte sentralene nedlegges forholdsvis tidlig – motstanden fra det eksisterende organisasjonslivet mot noe som ble oppfattet som et fremmedlegeme i lokal kultur ble for stor.

Heller ikke blant helse- og sosialsektorens yrkesgrupper var begeistringen for de nye sentralene overveldende. Det rådde frykt for at de utgjorde første framstøt i en konservativ spare-strategi, der offentlige oppgaver skulle føres tilbake til de frivillige organisasjonene for å trappe ned det offentlige velferdsengasjementet. At initiativet kom fra en minister fra partiet Høyre gjorde ikke saken bedre. I deler av førstelinjetjenesten rådde det også frykt for en ny arbeidsdeling, der *sosial kontakt* ble en arbeidsoppgave for de frivillige, mens eldreomsorg, hjemmehjelpere og andre ble skjøvet over mot mer 'tekniske' oppgaver. Dette ville innebære høyere effektivitet, men også større arbeidspress og mindre kontakt med egne klienter og brukere.

Det var først og fremst frivillighetssentralenes *daglige ledere* som fikk i oppgave å målbære entusiasmen over sentralene som idé. Mange steder ble dette en både tung og krevende oppgave. De aller færreste hadde et ferdig-snekret konsept, og det var på ingen måte klart hva slags oppgaver sentralene skulle ta tak i. Ingen kø av frivillige sto klare, og heller ikke arbeidsoppgavene var definert på forhånd. Men i denne første generasjonen av daglige ledere var det et stort innslag av ildsjeler, entusiaster, ressurssterke mennesker og folk med bakgrunn fra lokal forvaltning som ønsket å gjøre noe nytt og annerledes. De fikk med seg andre, ryddet rom og skapte nye tiltak og aktiviteter. De søkte støtte hos hverandre, utvekslet ideer, fant samarbeidspartnere og koplet sammen lokale initiativ som kunne ha glede av hverandre. Uten den kulturelle og sosiale kapitalen som disse nybrottsarbeiderne bar med seg, er det vanskelig å tenke seg at ideen om frivillighetssentraler hadde overlevd.

Men slitasjen var stor. Etter tre år med prøvedrift hadde en tredel av de daglige lederne sluttet og var blitt skiftet ut med nye. Slike lederskifter var ofte vanskelige, fordi lederne baserte seg på *personlige nettverk* snarere enn på formelle relasjoner til omverdenen. Også senere har utskiftingen av daglige ledere vært stor. En forklaring kan være at sentralenes støtteapparat – i første rekke moderorganisasjon, styre, kommune m.fl. ikke har fungert godt nok. En annen grunn kan være at jobben som leder for sentralen for mange har fungert som en avveksling fra en yrkeskarriere i offentlig forvaltning.

Da frivillighetssentralenes prøveperiode i 1993 nærmet seg slutten, signaliserte departementet at ordningen ville bli gjort permanent. St.meld. nr. 16 (1993-94) oppsummerte erfaringene så langt. *Den nye frivilligheten* var det noe retoriske uttrykket som ble brukt om aktivitetene, som i seg selv var mindre nye enn den konteksten de foregikk innenfor. Beslutningen om permanent drift skjedde først etter påtrykk fra Stortinget, som også senere tok initiativ til å øke bevilgningene til sentralene. Underveis hadde profesjonenes

kritikk stilnet, mange hadde sett at sentralene ikke undergravde offentlige velferdstjenester, men utfylte dem. I en tid da kommunale budsjetter tok til å bli knappe kunne sentralene utføre oppgaver som ellers hadde krevd økt kommunal bemanning: enkle vaktmester- og servicetjenester overfor eldre, kontakt med syke, funksjonshemmede og uføre, organisering av selvhjelpsaktiviteter, sosiale arrangement, kontakt med innvandrere. Noen søkte identitet som *nærmiljøsentraler*, med bånd til kultur- fritids-, samt barne og ungdomsorganisasjonene.

Hva slags *verdifundament* hvilte sentralene opprinnelig på? Hva var det som motiverte frivillige til uegennyttig innsats overfor andre? Hvordan presenterte sentralene seg selv i offentligheten? Foran beskrev vi hvordan sentralene oppsto i en ideologisk brytningsperiode, med kommunal revitalisering på den ene siden, og filantropisk/religiøs humanisme på den annen. Blant sentralenes eiere fant en menigheter, humanitære organisasjoner, pensjonistorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, kommuner og privatpersoner. I utgangspunktet hadde sentralene blanke ark og ingen ideologiske føringer. De sto dermed fritt til selv å utforme sine egne verdier. Men etter tre års prøvedrift fant vi ingen som hadde tuftet sin virksomhet på et *eksplisitt* verdigrunnlag.

De daglige lederne møttes jevnlig gjennom regionale og nasjonale samlinger, og mange hadde regelmessig kontakt seg imellom. Sammen skapte de et nytt *praksisfelt* av ulike oppgaver og gjøremål. Spørsmålet her er hvilke verdier eller ideologisk fundament som etter hvert vokste fram rundt dette feltet. Erklæringer av typen 'dette tror vi på, og dette vil vi jobbe for!' glimret ved sitt fravær.

Hvorfor ble det slik? En viktig grunn kan ha vært at sentralene ikke ble utformet som *frivillige organisasjoner*. Ingen ble medlem av sentralene, ingen betalte kontingent, og det eksisterte ikke demokratiske rettigheter for dem som deltok. På disse punktene skilte sentralene seg fra andre sivile fellesskap. Frivillige ble rekruttert individuelt, personlig bakgrunn og overbevisning var uten betydning. Sentralene hadde intet verdigrunnlag som det var nødvendig å slutte seg til. Dermed ble det mulig å rekruttere frivillige hvis motivasjon ikke var knyttet til realisering av kollektive, overgripende verdier.

En viktig del av sentralenes virke ble etter hvert såkalte *én-til én* oppgaver, det vil si gjøremål der én person stiller opp for en annen. Den som stilte opp ble gjerne kalt *hjelper* (eller frivillig) og den andre *mottaker* (eller bruker). Mottakeren skulle i utgangspunktet ikke yte annet tilbake enn takknemlighet; det var hjelperen som skulle gi av sitt sosiale og praktiske (men ikke økonomiske) overskudd. Raskt viste det seg at slike hjelperelasjoner brakte mange mottakere i forlegenhet, de fikk ikke anledning til å betale for hjelpen, ei heller skulle de gi andre former for motytelser. Mange mottakere ble svært opptatt av at hjelperen skulle 'ha noe for det', enten i form av en gave, et lite beløp, et måltid eller lignende, og ved de fleste sentralene aksepterte en etter hvert stilltiende slike motytelser.

Men dette bildet var ikke entydig. Andre mottakere, spesielt dem som fikk praktisk hjelp, hadde få motforestillinger mot å be om hjelp, også i situasjoner hvor de enten kunne ha klart seg selv, eller kunne ha fått hjelp av slekt og naboer. Ved en del sentraler oppsto det derfor ulike former for uformell behovsprøving av brukernes behov. Ikke minst av hensyn til de frivillige, som jo gjerne baserte sin innsats på at de løste et problem brukeren ikke kunne håndtere innenfor eget sosialt nettverk. Spørsmålet om hva slags verdifundament som preget sentralene de første årene lar seg altså ikke besvare på noen entydig måte. Utad var *fraværet* av uttalt verdifundament mer påtakelig enn det motsatte. Dermed må verdier utledes av de praksisformene som etter hvert vokste fram, og heller ikke det er noen enkel oppgave.

Hvordan så de frivillige selv på den virksomheten de utførte? Da vi ved Institutt for samfunnsforskning utførte en undersøkelse av de frivilliges *motiver*, var det hyppigste svaret at det å hjelpe andre er en medmenneskelig forpliktelse. Rundt 80 prosent av de spurte oppga denne begrunnelsen som 'svært viktig'. En slik begrunnelse kan sees som uttrykk for en *humanistisk* tradisjon, hvor det å hjelpe vanskeligstilte er en forpliktelse som hviler på den enkelte, uavhengig av statlige ordninger. Svarene bekrefter inntrykket av at sentralene, spesielt de første årene, var preget av humanistiske ideer, men uten at de fikk preg av å være uttalt ideologi.

Den humanitære tradisjonen kommer tydelig til syne i boka *Vennlig hilsen det frivillige Norge*, en samling brev og personlige bekjennelser som ble utgitt av FRISAM i 1998. Her brettes hele det brede konglomeratet av personlige beveggrunner seg ut i sin fulle bredde. Mange av beskrivelsene her viser at deltakelse i frivillige fellesskap kan være resultat av en familietradisjon, en arv fra foreldre, et aktivt element i egen barndom som videreføres i voksenlivet. En annen grunn som mange oppga var 'å være sammen med andre'. Her var aktiviteten av underordnet betydning, det viktigste var deltakelsen i sosiale fellesskap. For mange framstår det sivile rommet som en *tilhørighetsarena* som det faller naturlig å oppsøke og delta i. Mange brev beretter også om livssituasjoner preget av sosial isolasjon, hvor frivillig deltakelse ble et spor tilbake til livet. Noen eldre har sine røtter i mellomkrigstidens folkebevegelser, hvor kampen for et bedre samfunn ble ført gjennom arbeiderbevegelsens mange sivile forgreninger.

De formene for frivillig innsats som situerte seg i sentralenes første leveår var i all hovedsak plassert innenfor *helse- og sosialsektorens* virkefelt. 80 - 90 prosent av sentralene mottok oppdrag fra kommunal pleie- og omsorg, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Mellom 50 og 60 prosent av de aktivitetene som ble utformet hadde praktisk og emosjonell hjelp og støtte som sin primære innretning. Det er mot denne bakgrunnen en må forstå det store innslaget av brev som formidlet frivillig deltakelse som svar på vanskelig livssituasjon på.

Er det mulig å finne ideologiske eller verdimeslige hovedspor i dette mangfoldet av personlige bekjennelser? Å *være sammen med andre* – rundt

oppgaveløsning, personlige problemer, eller andre aktiviteter står fram som et grunnbehov hos mange av skribentene. Få trakk fram selve aktiviteten som det primære. På kanten av sosial isolasjon ble sentralene en redningsstasjon for mange, skal en tro de personlige beretningene.

Samtidig bar mange av disse relasjonene preg av å være frakoplet kollektive arenaer. Sentralene sto vanligvis ikke fram som en ytre ramme for utviklingen av vennskap og sosial kontakt. Sentralene fungerte som *koplingspunkt* mellom hjelpere og mottakere. Når det dreide seg om omsorg utfoldet den personlige kontakten seg i privatsfæren, og ikke med sentralen som ramme. Også her skilte sentralene seg fra ordinære, frivillige organisasjoner.

I siste del av 1990 – årene skjedde et skifte, der det en bredt kan kalle *omsorgsorienteringen* ved sentralene ble tonet ned, til fordel for en bredere *nærmiljøorientering*. En kan spore flere årsaker til denne utviklingen. For det første viste det seg at som oppgave for de daglige lederne var det å kople sammen frivillige og 'brukere' en relativt tidkrevende sak. Mange steder ble det etter hvert også vanskelig å finne villige frivillige, og oppfølgings- og motiveringsarbeid ble til tider tidkrevende. For det annet oppfordret FRISAMs sekretariat etter hvert til sterkere nærmiljøorientering fra sentralene; sterkere involvering fra frivillige aktiviteter utenfor helse- og sosialsektoren, som barne- og ungdomsarbeid, velforeninger, sang og musikk, eldreorganisasjoner mm. Mange impulser kom fra *Frivillighetens samarbeidsorgan*, et tverrsektorielt nasjonalt samarbeid som utvidet horisonten, både for FRISAM og sentralene. 2001, erklært av FN som det internasjonale frivillighetsåret, ga også en anledning til bred mobilisering av lokale, frivillige krefter. Boka *Levende lokalsamfunn* (Østeraas 2002) setter erfaringene fra frivillighetsåret i en lokalpolitisk kontekst, og understreker den frivillige innsatsens betydning for et levende lokalmiljø. Her ble det sosialpolitiske aspektene tonet ned til fordel for nærmiljø-verdier.

For det tredje hadde flere av de nye sentralene som kom til en annen orientering enn de 'gamle', og inspirerte disse til å velge nye løsninger. Mens 4 av sentralene hadde 'uavhengig' eierskap i 1991 hadde 24 valgt andelslag, stiftelse eller aksjeselskap som eierform i 1997. Uavhengige eierformer indikerer ønsker om å være *fristilt* fra moderorganisasjoner, enten disse var frivillige eller kommunale, for derigjennom å kunne knytte til seg ulike grupper. Likevel kan en spørre om nærmiljøorienteringen primært har fungert som en retorisk overbygning over en praksis som ligger tett inn på det helse- og sosialpolitiske feltet. Noen tegn kan tyde på det. Denne rapporten viser f.eks. at eldre brukere er blitt en stadig viktigere målgruppe for sentralene, og at de såkalte én-til-én tjenestene, med vekt på omsorg, ikke har blitt redusert. Slik ser det overgripende, statistiske bildet ut. Men det finnes også unntak.

I årene mellom 1990 og 2002 har ressursituasjonen innen helse- og sosialsituasjonen blitt markert verre mange steder. Kommunal økonomi er presset, det samme er de statlige budsjettene for sykehus, sykehjem, eldreomsorg mm.

Parallelt med denne utviklingen har forventningene til frivillige organisasjoner økt: De som mottar offentlig støtte må også være med på å løse offentlige oppgaver. Disse instrumentelle forventningene kan en også spore i forholdet til sentralene. Mange har etter hvert blitt tett integrert i kommunal helse- og sosialforvaltning, som egen avdeling eller i nært praktisk samarbeid.

Men det er etter hvert en utbredt erfaring at det å spenne frivillig arbeidskraft og entusiasme foran kommunal oppgaveløsning ikke er noen enkel oppgave. For frivillige er som oftest avhengige av en følelse av tilhørighet til et fellesskap av likesinnede, en entusiasme som springer ut av gleden over å skape noe, eller realisere noe sammen. Når kommunale myndigheter søker å utnytte frivillig arbeidskraft til egne formål, kan denne entusiasmen lett klappe sammen.

Men det må også sies at for mange sivile fellesskap er grenseflaten mellom egne aktiviteter og det kommunale flytende. Mange steder inngår kommunale anlegg, bygninger o.l. som ramme rundt de sivile aktivitetene. Kommunal tilhørighet kan også være et 'vi', like sterkt som det sivile. Med dette utgangspunktet må påvirkningen fra det offentlige presiseres: Det er ikke kommunen som inntektskilde eller administrativt apparat som utgjør trusselen, men profesjonenes forsøk på å underlegge de frivillige egne løsningsmodeller. *Profesjonalismen*, enten den gjør seg gjeldende i helse- og sosialsektoren eller kultur- og fritidsfeltet vil ofte utfordre amatørismen og den erfaringsbaserte kunnskapen. Der hvor fagfolkene kommer inn, tenderer amatørerne mot å marsjere ut.

Evalueringen og dens virkninger

Som nevnt har Institutt for samfunnsforskning (ISF) fulgt sentralene fra starten av, gjennom løpende evaluering av virksomheten. Gjennom kvartalsvise rapporteringer har sentralenes ledere gjort rede for virksomheten, og rapportert om de ulike aktivitetene, antall frivillige og brukere, frivillige arbeidstimer og andre relevante forhold. Forskerne har bearbeidet det innsamlede materialet og utarbeidet kvartalsrapporter som har blitt oversendt FRISAM som oppdragsgiver. Etter prøvefasen ble daglige ledere ved samtlige sentraler intervjuet, og senere har enkelte sentraler vært gjenstand for mer intensive undersøkelser. Vi har gjort spesialundersøkelser, både av eierskap og ledelse. I forsøksperioden ble samtlige sentraler lovet full anonymitet – dette for å sikre at både positive og negative erfaringer skulle bli registrert. Denne anonymiteten ble opphevet da sentralene ble en permanent ordning.

Erfaringene fra dette arbeidet gir anledning til å reflektere over hvordan en så vidt langvarig og intensiv evaluering kan ha påvirket arbeidet ved sentralene. Hvilken virkning kan rapporteringene ha hatt på måten sentralene innrettet arbeidet på?

I sentralenes første fase var usikkerheten blant de daglige lederne stor. Ikke minst lurte mange på hva departementet ville ha ut av forsøkene, og hva som skulle til for at ordningen skulle få fortsette. Det ble holdt jevnlig møter mellom de daglige lederne og departementet, og her sto spørsmålet om hva som var en *vellykket sentral* i fokus. Det var i denne første fasen ISFs evaluerings-skjema ble tatt i bruk, og skjemaets kategorier ble raskt fortolket som suksesskriterier.

En kategori i skjemaet fra ISF var oppgaven over *frivillige arbeidstimer*, dvs. timer nedlagt i ulønnet innsats fra sentralens medarbeidere. Etter prøve-driftens utløp fikk antall arbeidstimer formelt status som et viktig suksesskriterium. En god sentral burde kunne stå for en innsats tilsvarende to årsverk, altså ca. 3500 timer per år.

Fokuseringen på timeinnsats hadde utvilsomt stor innflytelse på driften ved sentralene. Kanskje spesielt de første årene, mens sentralene fremdeles befant seg i 'famle-fasen', på leting etter identitet og praksisformer, fikk kriteriet en formende betydning. Mange av de daglige lederne følte at de var nødt til å ta opp aktiviteter som ga uttelling som frivillige arbeidstimer. Og mange var frustrert. For forskerne på ISF endte møtene med sentralenes ledere ofte med diskusjoner om hvorfor ikke evalueringsskjemaet fanget opp det man lokalt mente var mangfoldet i egen virksomhet.

Samtidig bød det på mange praktiske problemer å avgrense omfanget av frivillig arbeidsinnsats. Tidlig ble det behov for å avklare hvor grensen mellom alminnelig *deltakelse* og *frivillig innsats* skulle trekkes. De fleste var enige om at å delta på et møte, et kurs, et foredrag, en selvhjelpsgruppe eller lignende ikke skulle regnes som frivillig innsats, men som deltakelse. 'Frivillig' ble en først i det en gjorde en praktisk innsats i forbindelse med arrangementet, eller utførte en arbeidsoppgave for en 'bruker', ytet omsorg o.l. Men i mange situasjoner var deltakelse og frivillig innsats vevd sammen; servering, kaffekoking rydding mm. var del av det å delta på møtet. For daglige leder ved sentralen oppsto det et stort antall tvilstilfeller av dette slaget: Ytet de som 'fulgte med' eldre og funksjonshemmede på utflukter og turer frivillig innsats under hele reisen? Eller bare den tiden de faktisk 'arbeidet' som talte? Skulle reisetid til og fra eget hjem regnes med? Skulle daglig leders innsats utenom vanlig arbeidstid regnes som frivillig? Virkelighetens verden viste seg å være full av denne typen tvils- og gråsonetilfeller. Det var heller ikke alltid uproblematisk å be de frivillige om å registrere sin egen innsats. Mange reagerte negativt på noe de oppfattet som 'kontroll'. Da måtte daglig leder utøve skjønn, og selv anslå timetallet. For de daglige lederne ble dermed timetelling en aktivitet som åpnet for betydelig grad av skjønn. Et ordtak sier at 'det skal god moral til å måle opp gummistrikk i metervis'. Det samme kan en si om telling av frivillige arbeidstimer. Til tider oppsto det aggresjon sentralene imellom pga. ulik praksis når det gjaldt timeføring. Ved å loggføre timer som var utført i større samarbeidsprosjekter med andre organisasjoner som sine

egne, kunne enkelte sentraler få høye timetall. Også på andre felt varierte praksis betydelig. Siden mange trodde at departementet nøye overvåket timeproduksjonen ved hver enkelt sentral, ble ulik timeføring sett på som et alvorlig problem ved sentralene.

Frivillige arbeidstimer som suksesskriterium ble også et problem for sentraler som satset på nærmiljøaktiviteter, sosiale sammenkomster, hobbyaktiviteter og annen virksomhet som ikke ga uttelling som frivillige timeverk. Dette var et vesentlig ankepunkt fra sentralene, både mot ISF og mot FRISAM. Frykten for å bli sett på som en lite vellykket sentral og dermed miste statsbevilgningen hindret nok mange i å søke andre arbeidsoppgaver enn dem som skapte frivillig arbeid. FRISAM søkte å berolige sentralene med at det ikke kun var timetallet man la vekt på – det var helheten som talte.

En del sentraler reagerte også negativt på rapporteringsskjemaet fordi det ikke ga de daglige lederne anledning til å statistikkføre for dem vesentlige arbeidsoppgaver. Særlig gjaldt dette koordinerende arbeid rettet mot kommunen, deltakelse på møter og tilrettelegging av større, enkeltstående og tidkrevende arrangement. Også her var det frykt for å bli oppfattet som uproduktiv, og dermed gjenstand for nedskjæring eller stopp i bevilgningene. I 2000 ble således skjema for innrapportering forandret noe slik at de bedre gjenspeilte de endringene som hadde skjedd i sentralene, og der bredden i aktiviteter, samt samarbeidsrelasjoner ble gitt større plass.

De problemene som vi her har gjort rede for kan sees som uttrykk for et allment fenomen: Organisasjoner som er avhengige av en ytre kilde for sine ressurser, vil utvikle høy grad av sensitivitet overfor forventninger fra denne kilden. Forventningene fra departementet var i den første fasen intendert uklaare, sentralene skulle få anledning til å utvikle seg ut fra lokale behov. Kanskje ble denne friheten for stor, spesielt for de daglige lederne som hadde ansvar for at sentralene ble en suksess. Suksess i forhold til hva? Mangelen på uttalte suksesskriterier ble, i lys av et evalueringsprosjekt som nettopp skulle undersøke graden av vellykkethet, et paradoks. Det er i lys av dette dilemmaet en må forstå evalueringsskjemaets sterke innvirkning på utformingen av aktiviteter ved sentralene.

Hva kan en så til forsvar for en så vidt langvarig evaluering som denne? For det første har den, alle innvendinger til tross, gitt en bred og mangefasettert oversikt over sentralenes virke. Den har gitt et bilde over hvem, og hvor mange mennesker som har vært involvert, et omtrentlig inntrykk av ubetalt arbeidsinnsats, den har brettet ut mangfoldet av tiltak og aktiviteter. Mange sentraler har hatt sterke ønsker om at nettopp deres særpreg skulle komme fram gjennom evalueringen, og har følt at deres arbeid ble borte i det teknifiserte skjemaet.

I denne 12 års perioden har omfanget av den frivillige innsatsen gjentatte ganger blitt trukket fram i politiske dokumenter. I en spare- og effektiviseringsfokuset forvaltning har argumentet om *at sentralene kaster av seg mer*

enn dobbelt så mange årsverk enn det som er investert slått godt an. Det er liten tvil om at den omstridte målingen av frivillig innsats har medvirket til sentralenes ekspansjon og suksess på stats- og kommunebudsjetter.

Ny arena – nytt innhold?

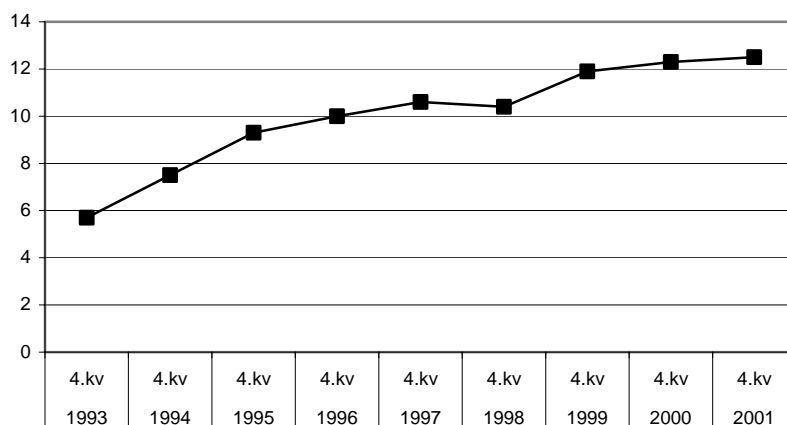
Da de første sentralene ble etablert i 1991 var idéen som nevnt at de skulle utfolde seg mest mulig fritt innenfor rammene av lokalt engasjement. De fantes ingen retningslinjer ut over det at oppgaver skulle utføres på frivillig basis, det vil si uten betaling for innsatsen, og at den ikke skulle konkurrere med kommunale tjenester. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hva slags oppgaver og målgrupper sentralene har orientert seg mot, og hva som kjennetegner virksomheten i dag.

Aktiviteter

Det frivillige arbeidet i sentralene kan deles inn i innsats for å *hjelpe andre* og aktiviteter motivert ut fra *egeninteresse*. Eksempler på den altruistiske innsatsen for å hjelpe andre kan være å besøke eldre eller funksjonshemmede og hjelpe dem med praktiske oppgaver hjemme. Innsatsen kan også foregå med utgangspunkt i en institusjon som for eksempel å hjelpe til med middagsservering på eldresenteret, underholde på sykehjem, eller organisere utflukter for unge beboere på kommunale bosentre. Frivillig innsats kan også være motivert ut fra egeninteresse, og ved å realisere interesser og behov sammen med andre åpnes det for en kollektiv selvutfoldelse. Eksempler på dette kan være å delta i en selvhjelpsgruppe, organisere et hobbykurs eller å gå Natteravn.

For å få fram viktige skillelinjer mellom de ulike tiltakene har sentralene sortert sin virksomhet i ulike aktivitetskategorier. Kategoriene *sosiale omsorgstiltak*, *servicetiltak/veiledning*, og *selvhjelpsaktiviteter* går inn under helse- og sosialsektorens virkefelt. Dette er tiltak som ofte er rettet mot spesielle brukergrupper. Kategoriene *hobby/kurs* og *nærmiljøtiltak/prosjekter* er gjerne åpne arrangementer og rettet mot alle interesserte. I tillegg driver sentralene arbeid med å følge opp de frivillige, både sosialt og faglig, og gjennom møter for å planlegge nye tiltak. Denne aktiviteten er samlet i en kategori: *Oppfølging/mobilisering*.

Fig 1. Gjennomsnittlig antall aktiviteter per sentral. 1993-2001. 4. kvartal.



I 2001 utgjorde aktiviteter som går inn under helse- og sosialsektorens virkefelt mer enn halvparten av alle aktiviteter. Det har ikke skjedd en vesentlig endring i sentralenes innsatsområde. I prøveperioden 1991-1993 hadde også mellom 50 og 60 prosent av aktivitetene praktisk og emosjonell hjelp og støtte som sin primære innretning. I 2001 var en fjerdedel av den samlede aktiviteten sosiale omsorgstiltak, mens service og veiledningstiltak utgjorde en femtedel. Selvhjelpsgruppene utgjorde 8 prosent av virksomheten. De mer åpne og nærmiljøorienterte arrangementene utgjorde 40 prosent, likt fordelt mellom kategoriene hobby/kurs og nærmiljøtiltak. I tillegg var nesten 10 prosent aktiviteter rettet mot de frivillige i form av opplæring eller sosiale tilstelninger.

Et kjennetegn ved sentralene er at de har varierte tiltak rettet mot flere befolkningsgrupper, og har både en sosial og en lokalmiljøorientert profil. De befinner seg i krysningsfeltet mellom sosiale tiltak og kulturaktiviteter. Har disse kjennetegnene vært der fra starten av, eller har tyngdepunktet endret seg i løpet av de ti årene sentralene har eksistert? For å få svar på dette må vi se nærmere på hvordan omfanget av aktiviteter har endret seg.

Figur 1 viser at i perioden fra 1993-2001 har aktivitetsnivået blitt mer enn doblet, fra vel 5 aktiviteter per sentral i 1993 til mer enn 12 aktiviteter og tiltak i 2001 (fig. 3.1). Med denne utviklingen kan det tenkes at nye aktiviteter og satsningsområder har kommet inn, mens andre har gått ut. Noen sentraler har dreid virksomheten i nye retninger, mens andre har satt i gang flere aktiviteter innen hver enkelt aktivitetskategori. Synliggjøring av den utviklingen frivillighetssentralene har hatt, vil være et viktig bakteppe for en forståelse av hvor de står idag. I det følgende vil vi derfor ta for oss noen av aktivitetsområdene i et tidsperspektiv, og utforske hvilke utviklingstrekk som har gjort seg gjeldende.

Serviceiltak/veiledning

Det som kjennetegner tiltakene i kategorien *servicetiltak og veiledning* er at en frivillig gjør en innsats for en nærmere angitt bruker, det vil si en person som trenger en eller annen form for hjelp. I noen tilfeller er det den samme frivillige som hjelper den samme brukeren over tid, og da kan det utvikle seg en personlig kontakt mellom dem. Andre ganger vil det være tilfeldig hvem som hjelper brukeren. Eksempler på servicetiltak er at brukere kontakter sentralen fordi de har behov for snømåking, de ønsker følge til lege eller besøk for å få en prat og litt praktisk hjelp samtidig. Jevnlig telefonkontakt og forskjellig slags praktisk veiledning inngår også i denne aktivitetskategorien. Hjelpen kan være et engangstilfelle, eller det kan være en regelmessig innsats.

Mange ser på praktisk hjelp og rådgivning som en av sentralenes kjerneaktiviteter. Denne aktivitetskategorien utgjør i dag en femtedel av sentralenes samlede aktiviteter, mens den i 1993 utgjorde en fjerdedel. Den har altså blitt noe redusert i omfang. Betyr dette at færre sentraler driver denne type aktivitet eller er det antallet aktiviteter pr. sentral som har blitt redusert?

Fire av fem sentraler initierer i dag servicetiltak/veiledning eller 'én til én' tjenester som de gjerne kalles. Fra 1993 og fram til 1996 økte andelen sentraler med slike tjenester fra 48 til 80 prosent, et nivå som siden er blitt opprettholdt. Tabell 2:1 viser at *Service og veiledning* har i hele perioden utgjort mellom 20 og 30 prosent av sentralenes aktiviteter. Gjennomsnittlig har hver sentral organisert 3 til 4 forskjellige typer én til én tiltak¹. Ofte betyr det at én og samme sentral kan ha både besøkstjeneste, følgetjeneste og utkjøring av middag, og noen også veiledning, for å nevne de mest brukte tilbudene.

Selv om service og veiledning utgjør en lavere andel av samlet aktivitet i dag enn tidligere, er det likevel like mange sentraler som har slike tilbud. Økningen i aktiviteter har altså skjedd innenfor de andre aktivitetskategoriene.

Det kan også registreres en endring i tyngdepunktet av aktiviteter innenfor kategorien *service og veiledning*. Blant 'én til én' tjenestene går det et skille mellom rådgivningstjenester som ikke innebærer en regelmessig kontakt, og praktiske oppgaver som matutkjøring, besøkstjeneste, transport osv. Rådgivningstjenester trekker i stor grad veksler på frivilliges spesielle kunnskap eller ekspertise, mens servicetiltak er praktiske og sosiale oppgaver der alle kan bidra. Ser vi på forholdet mellom servicetiltak og rådgivningstjenester over tid, gir dette et innblikk i hvor den største utviklingen har funnet sted.

1. Tabell 2.1 antyder at service/rådgivning har utgjort en mindre andel av sentralens aktiviteter etter 1999. Dette kan skyldes endringer i kategorier på de nye skjemaene som ble tatt i bruk for innrapportering fra sentralene i 2000.

Tabell 2.1: Utvikling i servicetiltak/veiledning tjenester i forhold til aktiviteter samlet

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Service/ Veiledning	138	152	226	457	543	592	670	539	543
Aktiviteter samlet	541	676	957	1414	1744	2027	2500	2537	2680
Andel av all aktivitet, i prosent	26	22	24	32	31	29	27	21	20

Tabell 2.2: Fordeling av rådgivning og praktisk hjelp. 1993-2001. 4. kvartal. I prosent

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rådgivning	43	39	38	23	23	26	24	22	19
Praktisk	57	61	62	77	77	74	76	78	81

Forholdstallene i tabell 2.2 viser at *veiledningstjenester har blitt en mindre sentral del av sentralenes virksomhet*. Mens råd og veiledning utgjorde nesten en like stor andel som praktiske aktiviteter i 1993, utgjør slike tjenester bare en femtedel av 'én til én' tjenestene i dag. Økningen i antall aktiviteter har først og fremst vært på områder knyttet til praktiske og sosiale tjenester, det vil si oppgaver som de fleste som melder seg som frivillige også kan utføre uten spesiell forhåndskunnskap. Dette kan både gjenspeile hvem som rekrutteres som frivillige og hva slags behov som er mest presserende å få dekket. De 'én til én' tjenestene som krever spesielle kunnskaper av de frivillige, har altså blitt redusert. Om dette er fordi det er vanskelig å rekruttere denne type frivillige, om sentralene har vært mer opptatt av å utvikle andre aktivitetsområder eller om tilbudet av råd og veiledning dekkes i større grad på andre måter, er vanskelig å si.

Sosiale omsorgstiltak

Om lag en fjerdedel av sentralenes samlede aktiviteter er sosiale omsorgstiltak. Dette er tiltak som i hovedsak retter seg mot en bestemt målgruppe, det være seg institusjonsbeboere, barn, innvandrere, arbeidsledige eller andre. Tiltakene kjennetegnes av at frivillige organiserer sosiale aktiviteter for en gruppe. Dette kan være hyggekvelder på sykehjem eller vinterleir for ungdommer, reservebesteforeldre for småbarn, eller, som én sentral har erfaring med: å delta i et spontant samarbeid for å få med flyktninger på scooteretur i det nordnorske vinterlandskapet.

De sosiale omsorgstiltakene går igjen ved et stort flertall av sentralene, og har gjort dette i hele tiårsperioden. I 4. kvartal 2001 hadde 88 prosent av sentralene arrangert sosiale omsorgstiltak. Tiltakene inngår som en grunnpilar i

det frivillighetssentralene står for. *Vi vil gå nærmere inn på hva slags aktiviteter de sosiale omsorgstiltakene innebærer og endringene som kjennetegner dette aktivitetsområdet når vi senere presenterer målgruppene.*

Selvhjelpsarbeid

Selvhjelpsgrupper ble på et tidlig tidspunkt innlemmet i frivillighetssentralenes virksomhet. I etableringsfasen inngikk Sosial- og helsedepartementet i et samarbeid med Angstringen, slik at sentralene gjennom dem fikk opplysningsmateriale og opplæring i hvordan best tilrettelegge for selvhjelpsgrupper. Selvhjelp forstås som

å ta tak i egne muligheter, finne fram til egne ressurser, ta ansvar for livet sitt og selv styre det i den retning en ønsker. Selvhjelp er å sette i gang en prosess, fra passiv mottaker til aktiv deltaker i eget liv. (Angstringen 1992).

Sorg- og angstgrupper utgjorde hovedtyngden av selvhjelpsgruppene ved forsøksperiodens slutt (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). I dag finner vi et større spekter av aktiviteter som inngår i frivillighetssentralenes selvhjelpsarbeid, hvorav få fyller kriteriene for den opprinnelige forståelsen av selvhjelpsgrupper². Hovedsakelig skilles det mellom fire forskjellige former for selvhjelp; *selvhjelpsgrupper*, *samtalegrupper*, *aktivitetsgrupper* og *likemannsarbeid*. Hver og en av disse har særegne kjennetegn som samtidig også angir hvilke muligheter de representerer for deltakerne.

Selvhjelpsgrupper settes i gang i regi av sentralen, men de drives gjerne på egen hånd. Det er opp til daglig leder, eller eventuelt en egnet frivillig, å få gruppene inn i riktig spor fra begynnelsen av, for så å trekke seg ut dersom de ikke selv inngår i gruppens arbeid. Som en daglig leder uttrykte det, ble det naturlig å trekke seg ut av angstgruppens aktivitet fordi, «De hadde noe jeg ikke hadde. De hadde et felleskap som jeg ikke kunne bli en del av».

Et eksempel på en selvhjelpsgruppe i form av *samtalegruppe* er foreldre til tenåringsbarn som samles for å diskutere aktuelle temaer. En annen type selvhjelpsgruppe er *samværsgrupper* der folk, gjerne med et felles problem, gjør noe sammen. Dette kan være turgrupper, kunstnerisk aktivitet, matlaging eller lignende. *Likemannsarbeid*³ oppstår i grupper som også samles om et felles problem – men da først og fremst i regi av funksjonshemmedes organisasjoner. Begrepet 'likemannsarbeid' er utformet som en motvekt til «veldig-

2. Den opprinnelige forståelsen av selvhjelpsgrupper var i følge Norsk Selvhjelpsforum (2001) sorg- og angstgrupper.

3. Begrepet likemannsarbeid utviklet blant funksjonshemmede med stor motvilje mot «veldig hjelp». Likheten består i at personer med samme handicap eller sykdom støtter hverandre.

Tabell 2.3: Antall selvhjelpsaktiviteter, og andel av alle aktiviteter. 1993 til 2001.

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antall aktiviteter	78	94	122	147	160	165	203	225	202
Andel av aktiviteter i prosent	14	14	13	10	9	8	8	9	8

het», d.v.s. hjelp «utenfra». Gruppen fungerer som rådgiver og støtte til personer som nylig har kommet inn i denne situasjonen, gjennom utveksling av erfaringer. Samtalegrupper gjennomgår forskjellige tema, gjerne med informasjonshefter eller annen kunnskap hentet utenfra.

Selvhjelpsgruppene bygger på forpliktende samarbeid og målrettethet fra deltakernes side. En del daglige ledere gir uttrykk for at de ser selvhjelpsorganiseringen som utfordrende, og selv om gruppene driver seg selv, føler også daglig leder et ansvar for at deltakerne har utbytte av å delta. Hvilken plass har selvhjelpsarbeid i frivillighetssentralenes regi inntatt gjennom det siste tiåret? Har selvhjelpsgrupper spredt seg til flere sentraler, og har omfanget økt i takt med aktiviteter generelt? Er det fortsatt sorg- og angstgrupper som utgjør hovedtyngden, eller ser sammensetningen annerledes ut i dag?

Tabell 2.3 viser at antall selvhjelpsgrupper er mer enn doblet siden 1993, noe som betyr at de har økt mer eller mindre i takt med antall nye sentraler. De har likevel ikke økt i takt med veksten i aktiviteter totalt. Selvhjelpsgrupper finnes i omlag halvparten av sentralene. Det er i 2001 en noe lavere andel sentraler som har selvhjelpsgrupper (48 prosent) sammenlignet med 1993 (53 prosent). De sentralene som har selvhjelpsaktiviteter setter gjerne igang flere tiltak enn tidligere (i gjennomsnitt 2 aktiviteter mot 1,6 i 1993). Det finnes også noen få sentraler som har selvhjelpsgrupper som sin hovedaktivitet. Dette kan tyde på at selvhjelpsaktiviteter ikke passer inn hos alle sentralene. De som allerede har selvhjelpsgrupper etablerer på sin side gjerne flere grupper.

Det er forskjeller mellom lokalsamfunn i hvilken grad de satser på selvhjelpsgrupper. Av sentralene som ligger i de store byene har bare en tredjedel selvhjelpsgrupper. I disse byene finnes de sentralene som har spesialisert seg på denne aktiviteten. I store kommuner⁴ med over 20 000 innbyggere har godt og vel to tredjedeler av sentralene selvhjelpsgrupper, mens i de mellomstore kommunene har rundt regnet halvparten av sentralene slike grupper.

Selvhjelpsarbeidet har ikke vært like sterkt betonert gjennom tiårsperioden. Det har også skjedd en endring i hva slags type selvhjelpsgruppe som organiseres i regi av sentralene. *To utviklingstrekk er slående; Andelen angst- og*

4. Store kommuner er her definert som kommuner med 20 000 innbyggere eller mer, mens mellomstore kommuner er de med innbyggertall mellom 6 000 og 20 000. Kategorien store byer er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

sorggrupper har gått sterkt tilbake, mens de mer sammensatte «samværsgruppene» har økt i omfang. Dette kan ha sammenheng med at den første typen av selvhjelpsgrupper kan oppleves som krevende å ha ansvar for, og stiller krav om spesiell kompetanse hos de frivillige. Endringene kan også ha sin grunn i at tyngdepunktet i virksomheten til mange sentraler har dreid bort fra helse og sosiale problemer mot kulturaktiviteter.

De mer uforpliktende samværsformene som for eksempel likemannsgrupper og grupper for innvandrerkvinner har på sin side økt i antall. Det er trolig nedfelt en del «nye» holdninger til aktivitet som helsebringende, og dermed som «hjelp til selvhjelp» i løpet av tiåret, blant annet gjennom nasjonale prosjekter som *Kultur gir helse*⁵. Felles for disse formene for selvhjelpsarbeid er at de ser bort fra profesjonell behandling, og bygges opp omkring den enkeltes evne til å hjelpe seg selv og andre gjennom deltakelse og tilhørighet i felleskap. I engelskspråklig litteratur kalles dette *empowerment*, som kan oversettes med dyktiggjøring.

Hobbyaktiviteter og kurs

Hobbyaktivitet og kurs omfatter en femtedel av sentralenes samlede aktiviteter. Frivillig innsats innenfor denne kategorien bygger på de frivilliges egne interesser og ferdigheter. Deltakere rekrutteres fra nærmiljøet til tidsavgrensede kurs, eller til regelmessige treff forankret i felles interesseområder som håndverk, kultur, musikk, hagearbeid, sport og spill. I tillegg til at sentraler arrangerer kurs i egen regi, organiseres det kurs i samarbeid med andre lag og foreninger.

I motsetning til det vi fant for de andre aktivitetsområdene, er hobby og kurs et virksomhetsfelt som omfatter en økende andel av sentralenes aktiviteter. Tabell 2.4 viser at fra å utgjøre 13 prosent i 1993, utgjør de i dag 18 prosent av total aktivitet. Antall kurs og hobbyaktiviteter er syv ganger større i 2001 enn i 1993, mens antall sentraler bare har fordoblet seg i samme tidsperiode. Det har med andre ord vært en tydelig vekst i nettopp denne type frivillige aktiviteter.

5. Sosial- og helsedepartementet og Norsk kulturråd gjennomførte i perioden 1996-1999 en nasjonal forsøksvirksomhet, der kulturelle virkemidler ble prøvd ut i helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende sammenheng. I forlengelsen av denne virksomheten er det for perioden 2000-2002 etablert et «Nasjonalt knutepunkt for kultur og helse» i Levanger kommune og en nasjonal rådgivningsgruppe under ledelse av Sosial- og helsedepartementet.

*Tabell 2.4: Hobbyaktiviteter og kurs i forhold til aktiviteter samlet.**1993-2001. 4. kvartal.*

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antall aktiviteter	70	58	84	154	285	299	378	382	480
Andel av aktiviteter i prosent	13	9	9	11	16	15	15	15	18

I 1993 var det godt under halvparten av sentralene som hadde hobby og kursvirksomhet, da med et gjennomsnitt på en og en halv aktivitet per sentral. I 2001 er det derimot tre fjerdedeler av sentralene som organiserer denne type aktiviteter, og det settes i gjennomsnitt i gang tre aktiviteter per sentral. *Det er altså flere sentraler som orienterer seg i retning av hobby/kurs i dag, og det finnes flere slike aktiviteter ved hver enkelt sentral, enn på begynnelsen av 90-tallet.*

Kursvirksomhet utgjør en fjerdedel av denne kategorien aktiviteter. Det kan dreie seg om dansekurs, tegnekurs, spanskkurs eller datakurs. I de siste to årene har «eldresurf» vært en gjenganger, der sentralene gjerne får skoleelever til å holde Internettkurs for eldre. Mens det i 1992 var 16 prosent av sentralene som drev kursvirksomhet, er det i dag 26 prosent. Andelen kurs har altså ikke økt like sterkt som hobbyaktivitetene.

Utviklingen av frivillig aktivitet innenfor hobby og kurs tyder på en dreining i sentralenes aktivitetsprofil mot mer fritidssysler og bredere lokal forankring. Flere sentraler etablerer seg som sosiale møteplasser for felles interesser og aktivitet. Sentralene blir et sted der særinteresser kan forankres i sosiale felleskap. Hobbyaktivitetene fungerer som en tematisk inngang for deltakelse i sosiale felleskap. Kan vi spore en slik dreining også i utviklingen av sentralenes nærmiljøvirksomhet?

Nærmiljøvirksomhet

Det er i dag mange ulike aktiviteter som sorteres som nærmiljøvirksomhet. Nærmiljøtiltak mobiliserer deltakere til et felles prosjekt. Dette er prosjekter der det gjerne er mange frivillige, og mange deltakere/publikum som nyter godt av tilbudene. Der hvor de første rapporteringsskjemaene hadde en felles samlekategori med tittelen *nærmiljø*, har det de siste årene vært nødvendig å dele denne kategorien opp i flere typer tiltak, slik at den fanger mangfoldet i aktiviteter, som for eksempel byggedager og kulturfestival, ungdomsarrangementer, innsamlingsaksjoner og dugnader.

På grunn av endringer i hvordan nærmiljøvirksomhet har blitt rapportert over tid, er det vanskelig å få et detaljert bilde av endringene i tiårsperioden. Det er likevel mulig å antyde at en idemessig dreining har funnet sted. I 1995 avsluttet rapporten etter forsøksperioden (Lorentzen, Andersen og Brekke

1995) med en diskusjon omkring to ulike tilnærminger til frivillig innsats, forankret i Sosial- og helsedepartementets tankesett på en side, og Miljøvern-departementets formuleringer på den andre. Den ene forsto potensialet til frivillig innsats med utgangspunkt i begrepsparet frivillig/bruker og den andre i frivillige som likeverdige deltakere omkring et felles prosjekt. Det er denne sistnevnte forståelsen av hva den frivillige innsatsen lokalt kan bidra med som i stadig større grad har fått gehør. Med lokalmiljøet som felles målsetning, er det mulig å se på alle som likeverdige deltakere, og at hele lokalbefolkningen er potensielle deltakere i sentralens virksomhet.

De siste to årene har en femtedel av aktivitetene i sentralene sortert under kategorien *nærmiljøvirksomhet*. Dette er gjerne ressurskrevende aktiviteter, både i planlegging og gjennomføring. Et eksempel kan hentes fra en sentral i en liten kommune som inntok en sentral rolle i gjennomføringen av stedets Olsokstevne 2000. I utgangspunktet ble det registrert som bare én enkelt nærmiljøaktivitet. Når man brøt ned arrangementet i ulike ansvarsområder som sentralen hadde, viste det seg at sentralen bidro med til sammen 250 frivillige fordelt på 31 aktiviteter i løpet av den uken stevnet varte. Frivillige hadde ansvar for at fra internettkafeer og åpning av arrangementer, til mater-vering og rydding av lokaler. Et såpass ressurskrevende arrangement innvirket på sentralens aktivitetstilbud for øvrig. Samtidig synliggjorde arrangementet det spenn som sentralens aktivitetsfelt utgjør.

Flere sentraler er gitt en sentral rolle i kommunens virksomhet i forbindelse med Lokal Agenda 21. Et eksempel er prosjektet kalt «*BrukOmatt*» som går ut på å resirkulere brukte byggmaterialer som vinduer, dører, rør, taksten etc. Gjennom prosjektet har sentralen knyttet til seg «spreke frivillige pensjonister» på den ene siden, og entreprenører på den andre. Mottoet bygger på LA21 ideologien «Hva vi kan gjøre for å bedre lokalmiljøet i vår kommune og samtidig spare miljøet».

Til sammen utgjør hobby, kurs og nærmiljøvirksomhet nå nærmere 40 prosent av sentralenes aktiviteter. Dette er aktiviteter som åpner sentralen for flere kategorier frivillige og deltakere, og et utvidet samarbeid med andre lokale aktører.

Likt innhold uavhengig av sted

Frivillighetssentralene har beliggenhet i alt fra små avgrensede bygder til sosialt og kulturelt sammensatte storbyer og må tilpasses svært ulike forhold. Dette kan man anta påvirker hva slags aktiviteter de organiserer og omfanget av den frivillige innsatsen som utløses (se også Brekke 1994). Med dette som utgangspunkt har vi fordelt sentralene etter deres beliggenhet i små, mellom-

Tabell 2.5: Tiltak og aktiviteter etter kommunetilhørighet – og under ett. 4. kvartal 2001. Prosentandel av alle tiltak.

Type tiltak/ aktivitet	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Storby kommuner	Alle sentraler
Selvhjelpsgrupper	7	7	11	7	8
Sosiale omsorgstiltak	25	25	25	26	25
Service/råd	20	24	16	19	20
Hobby/fritid	18	17	20	17	18
Nærmiljøtiltak	22	20	19	17	20
Mob/Oppfølging	8	7	10	14	9
Antall sentraler	74	66	37	37	214
Gj.snitt. antall akt per sentral	11,8	12,3	13,2	11,5	12,5

store, store eller storby kommuner⁶. Ser vi på hvordan aktiviteter er fordelt på sentralene i ulike kommunetyper viser tabell 2.5 at det er ikke forskjeller, men *den store likheten mellom ulike kommunestørrelser* som er slående.

Hvorfor påvirker ikke kommunetype sentralenes profil? Brekke finner i sin studie at typen lokalsamfunn hadde en viss betydning for hvordan lokale hjelpestrukturer vedlikeholdes (Brekke 1994). Han fant at stor gjennomstrømning, mange korttidsbeboere og større befolkningstetthet tilsa at flere så sentralene som en relevant arena for å etablere kontakt og motta eller tilby hjelp. Stabilt bosettingsmønster bidro til at sosiale nettverk i større grad var intakt. Brekke konkluderte med at «Frivillighetssentralene som en ny form for formidling av uformell hjelp mellom enkeltmennesker, passer best i områder der en pluralistisk hjelpestruktur var dominerende» (Brekke 94:93). I denne analysen er det sentralenes evne til å mobilisere hjelp til andre som vektlegges. Når sentralene nå har orienterer seg i større grad mot andre oppgaver og flere målgrupper, kan nedslagsfeltet til sentralen være større. Bredden i aktiviteter aktiviserer ulike grupper som er opptatt av forebyggende helsetiltak så vel som lokale kulturaktiviteter. Denne typen interesser og etterspørsel finnes i de fleste lokalmiljøer uansett kommunestørrelse.

En annen grunn til små forskjeller i aktivitetsprofil kan være at det finnes forventninger om hva sentralene skal gjøre, både i befolkningen og hos daglige ledere. Likedanning mellom sentralene kan oppstå ved at det bevisst eller ubevisst dannes en norm for hva som er en vellykket sentral. At det kan være

6. *Små kommuner* utgjør opp til 6.000 innbyggere, *mellomstore* 6.000-20.000 innbyggere, *store kommuner* over 20.000 og *storby kommunene* omfatter sentraler med beliggenhet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Vi har dermed lagt til en kommunestørrelse som vi har kalt storbyer som ikke ble trukket inn i rapporten fra 1994. Begrunnelsen for at denne ikke er inkludert i den første rapporten er mest sannsynlig at det den gang var få storby sentraler.

vanskelig å utvikle en ny type sentral der hvor det allerede finnes sterke meninger om hva sentralene skal drive med, kom fram i et intervju med en daglig leder.

Når en er ny så ser en på hva de andre har gjort, og kopierer. Hvis en har en annen ide, så har det vært tungt å få fram den andre ideen. Det har jeg følt på. Når en står for noe annet.(.....) Når en snakker om hvordan en skal få til matombringning, så har ikke jeg matombringning, og så tenker jeg at det burde jeg. Da blir det mer timer, og en blir mer synlig. Men jeg har tenkt mer nærmiljø og har ikke bare rettet virksomheten mot eldre. Men det har vært tungt å være den som gjør noe annet.

Kontakt mellom daglige ledere kan bidra til likedanning, noe vi kommer tilbake til nå trekk ved daglige lederes arbeidsvilkår diskuteres.

Det kan også være interessant å se på hvilke forskjeller som tross alt viser seg mellom sentraler i ulike typer kommuner. I de største kommunene finner vi mange sentraler som har stor bredde i aktiviteter. Sentralene har gjennomgående mange aktiviteter, et høyt antall frivillige som også bidrar med en stor innsats, og en spredning på flere virksomhetsområder. Tabell 2.5 antyder at sentralene i de største kommunene har minst forankring innenfor servicetiltak/veiledning. Her er det færre aktiviteter av denne typen pr sentral, likevel har godt og vel fire femtedeler av sentralene slike tjenester.

Når det gjelder *storbysentralene* er det mulig å feste seg ved noen særegenheter. *De har færre aktiviteter og ser ut til å ha en større grad av spesialisering.* Med andre ord kan det synes som om disse ikke har den samme bredden i aktivitetsprofil som sentraler i andre kommuner. Det er en lavere andel av disse sentralene som har selvhjelpsgruppe. Samtidig har de sentralene det gjelder forholdsvis mange selvhjelpsgrupper. I storbyene er det også færre sentraler med 'én til én' tjenester, og færre med hobby og nærmiljøtiltak. Vi finner derimot at storbysentralene har den største andelen sentraler med tiltak innenfor mobilisering, planlegging og oppfølging av de frivillige.

Målgrupper

De ulike aktivitetskategoriene som er brukt over inneholder ulike målgrupper. Sentraler som satser spesielt på 'én til én' tjenester og sosiale omsorgstiltak, har et annet nedslagsfelt i befolkningen enn de som vektlegger hobbyaktiviteter og nærmiljøvirksomhet. Men, som vi har sett, driver svært mange sentraler aktiviteter innenfor flere kategorier. En stor andel har både sosiale omsorgstiltak, service/rådgivning og kurs/hobbyvirksomhet. De kjennetegnes altså av stor bredde i virksomheten, en bredde som har økt i løpet av tiårsperioden, og

da i retning av økt hobby- og nærmiljøvirksomhet. Graden av spesialisering er med andre ord lav.

Blant de første sentralene rettet mange virksomheten mot praktisk hjelp og avlastning for eldre. Flere av sentralene ble også vurdert som rene eldretiltak etter forsøksperioden (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). Ett av kriteriene for tilskudd til driften av frivillighetssentralene var imidlertid at de skulle rette seg mot mer enn én målgruppe. I dag preges sentralene av at ikke bare eldre, men også småbarnsfamilier, ungdom, flyktninger og funksjonshemmede inngår som målgrupper for sentralenes virksomhet. Ikke minst kommer dette fram når vi gjennomgår utviklingen innenfor kategorien sosiale omsorgstiltak. Rapporten fra 1994 fant en gjennomgående høy andel eldre brukere av sentralene, vi begynner derfor med å se på hvordan utviklingen har vært på dette området.

Når vi skal presentere aktørene i sentralene er det nødvendig å skille mellom tre kategorier: *brukere, deltakere og frivillige*. En *bruker* er en person som mottar hjelp, støtte, informasjon fra sentralen. En *deltaker* er en som deltar i en frivillig aktivitet: på kafe, som deltaker på kurs, utflukt eller en lokal tilstelning. En *frivillig* er en person som gjør en ubetalt innsats for sentralen. Innsatsen kan være rettet mot en enkeltperson som praktisk hjelp eller mot en gruppe, for eksempel vil en hel avdeling med eldre nyte godt av kaffeserveringen på et eldresenter. Innsatsen kan være dugnadsarbeid, den kan foregå som selvhjelpsgruppe eller den som administrativt arbeid. Kjennetegn ved de frivillige og deres innsats skal vi komme tilbake til i neste kapittel.

Eldre

De eldre inngår i flere av sentralenes aktiviteter og er derfor ikke registrert i en egen aktivitetskategori. De eldre er både aktive frivillige og er målgruppe i en del av de aktivitetene som sentralen organiserer. De to siste årene har omtrent to tredjedeler av de registrerte brukerne ved sentralene vært over 60 år, dette er en litt lavere andel enn i 1996⁷. Det er her snakk om brukere som jevnlig benytter seg av sentralens tilbud, til forskjell fra mer sporadiske deltakere på arrangementer organisert av sentralen. Dette betyr at eldre er den største brukergruppen i den helse- og sosialorienterte innsatsen. Sett under ett er tyngdepunktet for både frivillige og brukere over 60 år, og dette er tilfellet i dag, så vel som for 10 år siden (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). Nesten alle sentraler har eldre blant sine brukere, selv om andelen har gått noe ned⁸. Det finnes imidlertid en del sentraler i dag som ikke retter sin virksomhet mot eldre i det hele tatt.

7. 69 prosent i 1996 og 64 prosent i 2001.

8. 95 prosent sentraler med eldre i 1993 mot 91 prosent i 2001

De aktiviteter som er rettet mot eldre er først og fremst servicetiltak/veiledning og sosiale omsorgstiltak, og da spesielt turer og besøk på institusjoner. Som tidligere nevnt har tiltak innenfor *service/rådgivning* økt i takt med aktiviteter generelt, og langt de fleste av sentralene har slike tiltak. En vesentlig målgruppe for disse tiltakene er enslige eldre med behov for sosial eller praktisk avlastning, eksempelvis gjennom matutkjøring, praktiske ærend eller transport.

Andre tiltak er de som sorteres under *kafé/hygge og omsorg*. Dette er sosiale omsorgstiltak som gjerne organiseres på eldresentra, sykehjem eller i selve sentralen. Det kan være underholdning, matservering, høytlesning eller kioskraller, og det kan være julaften, påskemiddag eller julebord i sentralen. Fellesnevneren er at tiltakene har som formål å inkludere personer i en sosial sammenheng, og at et flertall av de involverte er eldre, i kraft av institusjonsforankringen.

Over tid har disse tiltakene blitt noe færre i forhold til total andel av aktiviteter⁹, og utgjør i dag i underkant av en femtedel av sentralenes samlede aktiviteter. Til tross for dette, er det flere sentraler som har slike tiltak i dag enn tidligere. I 1993 var det 65 prosent av sentralene som igangsatte kafe/hygge og omsorgstiltak, mens det i 2001 var 81 prosent. De er dermed et sentralt innslag i virksomheten til mange sentraler, og gjenspeiler en gjennomgående høy andel eldre brukere også idag. Det er dermed ingen tegn til at de eldre blir svekket som målgruppe for sentralenes virksomhet, men kanskje heller tegn til at også andre brukere innlemmes i sentralenes virksomhet.

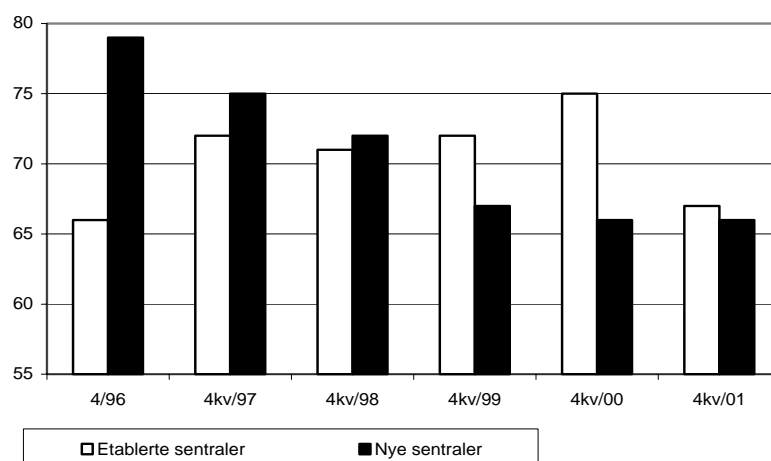
En fordeling på kategorien 'nye' og 'etablerte' sentraler gir et inntak til å forstå utviklingen over tid. De nye sentralene er slike som fikk støtte for første gang i løpet av de tre siste årene. Etter tre år går de inn i kategorien *etablerte* sentraler¹⁰.

Figur 2 viser to utviklingstrekk når det gjelder eldre brukere. I perioden 1996 og fram til 2000 har det vært en økning i antall eldre brukere i de *etablerte* sentralene, mens det har vært en reduksjon i andelen av eldre i *nye* sentraler. De nye sentralene rettet i 1996 hovedvekten av virksomheten mot brukere over 60 år. Disse brukerne utgjorde nesten 80 prosent av det totale antall brukere. I 2000 og 2001 var andelen redusert til to tredjedeler. Figur 2 viser at fra 2000 til 2001 ble de to utviklingslinjene brutt. I nye sentraler har den nedadgående linjen flatet ut, mens utviklingen i de eldre sentralene mot økende andel eldre brukere det siste året ble snudd til en reduksjon på nesten 10 prosent. En forklaring på denne reduksjonen er at det dette året var mange nye

9. Kafé/hygge og andre sosiale omsorgstiltak omfattet i 1993 21 % av den totale aktiviteten, mens den i 2001 utgjorde 17 %.

10. Sentraler som ble etablert i forsøksperioden går inn under én alderskategori, og tabelloversikten går derfor ikke lengre tilbake enn til 1996. Nye sentraler i 1996 var de som fikk støtte for første gang i 1994, 1995 eller 1996.

Figur 2: Prosentandel brukere over 60 år i forhold til totalt antall brukere. Nye og etablerte sentraler, 4. kvartal 1996-2001.



sentraler som gikk over i kategorien etablerte, og dette kan ha virket inn på forholdet. En annen forklaring er at aktiviteter rettet mot andre aldersgrupper enn de eldre brukerne har økt, for eksempel tiltak rettet mot langtidssykemeldte, foreldre, barn, ungdom og innvandrere.

Familier, barn og ungdom

Småbarnsforeldre og ungdom er målgrupper som stadig flere frivillighetssentraler organiserer tilbud til. De lager barselgrupper og småbarnstreff, ordner leksehjelp og barnevaktordninger. Andre driver ungdomsklubber og «danseverksted» som en del av virksomheten. Av nyere dato er også sentraler som har fått midler til *Home-start*, et prosjekt der frivillige avlaster utvalgte familier etter kommunal behovsprøving. Videre er det noen få sentraler som retter seg spesielt mot en utvalgt målgruppe som f.eks. ungdom generelt eller barn/ungdom med innvandrerbakgrunn. I enkelte tilfeller endres tiltakene fra å være rettet mot en bestemt brukergruppe til å bli nærmiljøaktiviteter rettet mot alle, der de unge selv opererer som frivillige og deltakere, og sentralen blir arnested for nye typer aktiviteter.

I boka *Ansvar for andre* (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995) ble ale-nemødre presentert som en viktig brukergruppe. Særlig var det mødrenes behov for avlastning som var begrunnelsen for at de tok kontakt med sentralene. Denne formen for tjenesteytning er mindre fremtredende i dag, sentralene

organiserer i stedet sosiale sammenkomster og grupper ut fra prinsippet om egenorganisering.

Ser vi snevert på tiltak rettet mot barn og foreldre som målgrupper, har det ikke vært en stor vekst i antall tilbud. Spekteret av aktiviteter har imidlertid blitt større, ikke minst i forhold til barn og ungdom. Til sammen utgjør tiltakene i dag rundt 5 prosent av den totale aktiviteten, en liten nedgang i forhold til 1993 der den utgjorde 7 prosent. Antall sentraler med denne typen tiltak rettet mot barn/ungdom og familie har ligget på mellom 40 og 50 prosent, uten tydelig endring over tid. Trekker vi inn sentralenes nærmiljøvirksomhet finnes det her en del tiltak rettet spesielt mot ungdom, dessuten er ofte familier aktive både som frivillige og deltakere. Dermed vil denne andelen av befolkningen utgjøre en større del av sentralenes nedslagsfelt og aktivitetstilbud enn det disse tallene viser.

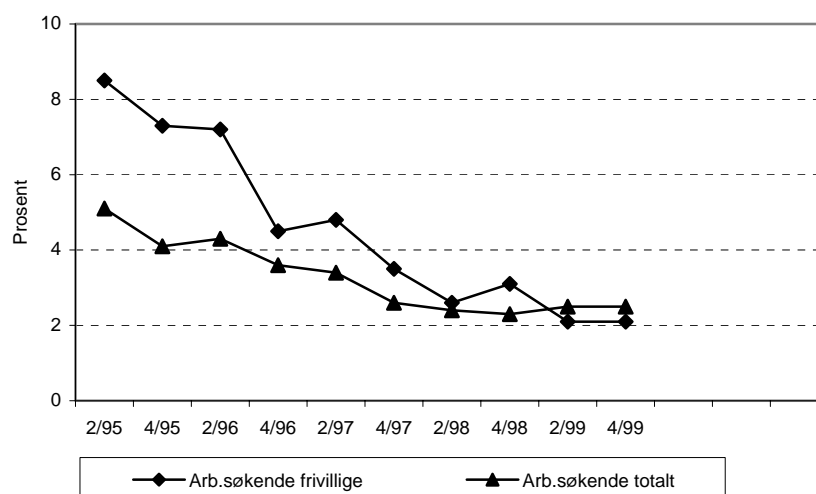
Innvandrere og flyktninger

Å definere målgrupper er også en måte å kategorisere befolkningen på, ut fra skillelinjer som synes å være relevant. Det å definere innvandrere og flyktninger som målgruppe er å gjøre deres interesser og behov forskjellige fra befolkningen generelt, og erkjenne at tiltakene framhever deres posisjon som innvandrere mer enn deres sosiale status som f.eks. mor eller håndarbeidsinteressert. Kategorien innvandrere og flyktninger omfatter dermed deltakere på aktiviteter spesielt rettet mot denne gruppen, mens deres samlede deltakelse i sentralene kan være større. Frivillighetssentraler som ligger i kommuner med flyktingemottak har sett en oppgave i å integrere innvandrere utenfor etablerte sosiale nettverk og fellesarenaer. Også i kommuner med en etnisk sammensatt befolkning har sentraler organisert integrerende tiltak. Det finnes imidlertid andre sentraler hvor virksomheten ikke er rettet spesielt mot denne gruppen, men hvor de sosiale aktivitetene likevel brukes spesielt av innvandrene i nabolaget.

Tiltak og aktiviteter rettet mot innvandrere og flyktninger har holdt seg nokså konstant, og utgjør bare en liten del av aktivitetene samlet. Antall sentraler med sosiale omsorgstiltak for innvandrere har ligget på mellom 15 og 20 prosent siden 1994, med et gjennomsnitt på mellom en og to aktiviteter per sentral. Bortsett fra to storbysentraler er det ingen sentraler som «satser» på innvandrere og flyktninger som primær målgruppe. En del sentraler har i det siste kommet i gang med et *flykting-guide* prosjekt, der en frivillig og nyankommet tilbringer tid sammen for å bli kjent i nærmiljøet.

En utfordring noen sentraler opplever er at flyktingene ikke alltid har samme forståelse av den frivillige innsatsen og den gjensidigheten denne forutsetter. Andre kan vise til vellykkede tiltak, der det fokuseres på hva de kan skape sammen, for eksempel en grønnsakshage eller matlagingskurs. Enkelte

Figur 3. Arbeidssøkende totalt og ved frivillighetssentralene.
2. kvartal 1995–4. kvartal 1999.¹¹



sentraler har også gått inn som part i kommunale samarbeidsprosjekter, og har vært praksisplass som kombinerer norskundervisning med arbeidspraksis. Andre har rekruttert frivillige fra det lokale asylmottaket der de deltar i sentralens daglige drift, samtidig som de også bidrar med igangsetting av aktiviteter for og med andre flyktninger.

Abeidsledige

Mange av sentralenes frivillige, brukere og deltakere befinner seg helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet. Undersøkelsen fra 1994 viste at en tredjedel av de frivillige den gang var yrkesaktive, og at de resterende var pensjonister, men også trygdede, småbarnsforeldre og aktivt arbeidssøkende (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). De sistnevnte utgjorde i 1993 rundt 9 prosent av de frivillige. At frivillighetssentralene benyttes av disse gruppene kan ha sammenheng med at sentralene stort sett holder åpent på dagtid, og at mange ikke føler seg hjemme i de tradisjonelle frivillige organisasjonene.

Da de første sentralene ble etablert med offentlig støtte var dette i en periode med høy arbeidsledighet, og de arbeidsledige var godt representert. Figur

11. Ved utgangen av 1999 ble spørreskjemaene til ISF endret til ikke lenger å inkludere spørsmålet knyttet til antall arbeidsledige blant de frivillige. Utviklingen var såpass tydelig at det ikke lenger ble vurdert som hensiktsmessig.

3 viser at nedgangen av arbeidssøkende i samfunnet har vært noe brattere enn nedgangen ved sentralene. Rundt 2 prosent var arbeidssøkende i 1999, det samme tallet som i samfunnet for øvrig.

Sentralene blir ikke lenger bedt om å registrere antall arbeidsledige blant de frivillige, men det kommer likevel fram at en del frivillige og deltakere i ulike aktiviteter er arbeidsledige¹². De som er arbeidsledige i dag er i større grad langtidsarbeidsledige eller ute av arbeidslivet for en tid i forbindelse med helseproblemer og omskolering. Noen av disse kan være motivert for å gjøre en frivillig innsats. Det har vist seg at menn oftere har en høyere terskel for å bidra med frivillig innsats enn kvinner, men en overgang til en ny livssituasjon som arbeidsledig kan motivere dem for å gjøre en slik innsats (Habermann 2001). Når ledigheten i 2003 er stigende, kan det tenkes at innslaget av ledige ved sentralene på nytt vil øke. Om dette vil skje og i tilfelle hvilke arbeidsledige som ser sentralen som en aktuell arena, kan på sikt si noe om hva slags forankring sentralene har lokalt.

Alternativ arena?

Som vi ser, er brukere av sentralen i mange tilfeller grupper som står utenfor arbeidsmarkedet og/eller som står i fare for å bli sosialt marginaliserte. Brukergrupper som eldre, arbeidsledige og småbarnsforeldre gjenspeiler hvem som er hjemme på dagen, hvem som trenger praktisk hjelp, har sosiale behov og tid til egenaktivisering. Sentralene er trukket inn som viktig arena for integrering av innvandrere og flytninger samt personer med fysiske handicap og psykiske problemer. I noen kommuner med stor andel beboere etter HVPU-reformen har sentralen blitt en viktig organisator og møtested. Felles for disse gruppene er at sentralene kan imøtekomme behov for sosiale møtesteder og aktivitets- og selvhjelpsgrupper.

Den økte satsningen på tiltak for barn og unge kan sees i sammenheng med at dette er en prioritert gruppe i forhold til kommunal innsats. I det forebyggende arbeidet tenker man seg tiltak som ligger i krysningspunktet mellom sosial og kultur utfoldelse. Dette er aktiviteter som enten frivillige organisasjoner eller kommunalt ungdomsarbeid har stått for hver for seg, mens sentralene bidrar til å koordinere en innsats for denne gruppen på tvers av etater og organisasjoner.

Frivillighetssentralene har utvidet sin virksomhet slik at sosial integrasjon også kan foregå ved å ta del i lokalt rettet prosjekt og dugnadsarbeid. Indivi-

12. Dette kommer bl.a. fram i årsrapporter, men også gjennom kvartalsrapporter der daglige ledere fører inn arbeidsoppgaver som er spesielt arbeidskrevende, eller gjennom samtaler med disse.

duelle interesser kobles dermed til kollektiv innsats. I mange tiltak skapes et fellesskap gjennom å gjøre ting sammen. Sentralene er kanskje nå mer enn tidligere bærere av en kommunitaristisk tanke som vektlegger evnen til å skape felles identitet og moralsk forpliktet handling (Etzioni 1993). En kommunitaristisk ideologi understreker at sosial tillit og horisontale nettverk, gjerne på tvers av nære bånd til familie og nære venner, er viktig for å skape sosial integrasjon i samfunnet. En forutsetning for at sentralene skal virke sosialt integrerende på denne måten er at de har en viss bredde i forhold til hvem som deltar i sentralens virksomhet og hvor utadrettet virksomheten er.

Motstanden mot at sentralene plasserte seg innenfor kommunal velferdsproduksjon har stilnet i løpet av de ti årene som har gått. Det er i dag større aksept for at velferdsstatens ambisjon om å yte velferdsassistanse til alle, særlig de marginaliserte, begrenses av stramme budsjetter (Vike med flere 2002). Sentralene har i liten grad blitt en konkurrerende aktør, men en samarbeidspartner til kommunal virksomhet. De har bidratt med en omsorg og etidentitetsbyggende arbeid som er annerledes enn det profesjonelle har tid til, og kan bidra med, alene.

Sentralenes lokalforankring har blitt mer vektlagt i løpet av tiåret. Dette kommer blant annet til uttrykk i ønsket om egne lokaler. De fleste sentraler har arbeidet for å skaffe seg eget hus eller lokaler sentralt i lokalsamfunnet hvor de kan bli en synlig og godt besøkt møteplass. En konsekvens av en dreining fra individorientert hjelp til sosiale møteplasser og lokalt sosialt og kulturell engasjement er at relasjonene mellom de som inngår i sentralens aktiviteter har blitt redefinert. Det likeverdige i relasjonene vektlegges. Virksomheten i sentralene beskrives i større grad som deltakelse i felles aktiviteter, hvor alle parter har et utbytte. Betegnelsen *deltaker* foretrekkes framfor *bruker*, og skillet mellom å være mottager eller bidragsyter underkommuniseres i en egenorganisert og aktivitetsorientert virksomhet.

På noen områder representerer sentralene typiske trekk ved hvordan organisasjonssamfunnet har utviklet seg de siste tiårene (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Spesielt gjelder dette tre kjennetegn ved sentralenes virksomhet: For det første innebærer sentralene en organisasjonsform som ligger i krysningsfeltet mellom kommunale velferdstjenester og frivillig innsats. Dette er en av flere former for *velferdshybrider* som kjennetegner frivillig sektor i dag. En velferdshybrid kombinerer egenskaper fra stat, marked eller sivilsamfunn på nye måter, hvor disse ikke klart kan klassifiseres som tilhørende den ene eller andre sektoren. De tar egenskaper fra en sektor og binder de sammen med trekk fra en helt annen. Dette resulterer gjerne i nye og overskridende fenomener.

Også *egenorganisering* i form av selvhjelpsgrupper er en type virksomhet som har fått større utbredning og legitimitet de senere årene. Selvhjelpsarbeidet som sentralene står for kjennetegnes blant annet med at de mer sammensatte «samværsgruppene» har økt i omfang, mens andelen angst- og sorggrup-

per har gått ned. Den mer uforpliktende samværsformen avløser selvhjelpsgrupper som krever en viss kompetanse, noe som kan antyde hva slags virksomhet som først og fremst passer denne nye arenaen.

Et tredje utviklingstrekk er en økning av organisasjoner og prosjekter som er rettet mot *fritid og egen utfoldelse*. Omfanget av sosialt og humanitære organisasjoner har stagnert eller gått tilbake, mens fritids- og kulturorganisasjoner øker i antall. Sentralene har videreført en sosial profil, men kombinerer denne i økende grad med hobbyaktiviteter og lokalt orienterte kulturprosjekter.

På andre måter skiller utviklingen i sentralene seg noe fra de utviklingstrekkene som kjennetegner de frivillige organisasjonene. Dette gjelder for eksempel organisasjonenes økende *differensiering og spesialisering*. En slik tendens er lite synlig i sentralene. De fleste sentralene kjennetegnes i liten grad av spesialisering når det gjelder aktiviteter og brukergrupper. Dette kommer til uttrykk på flere måter. Tiltak som krever spesiell kompetanse av de frivillige har gått ned, for eksempel veiledningstjenester, angst- og sorggrupper. Vi ser det også i utviklingen av større bredde i aktiviteter. En stor andel sentraler har noe aktivitet innen alle aktivitetskategoriene. Det finnes også unntak. Enkelte sentraler kjennetegnes av spesialisering, ved at de er innrettet mot spesielle grupper, f.eks. mot personer med Hiv-Aids, narkomane, eller selvhjelpsgrupper.

Den frivillige innsatsen

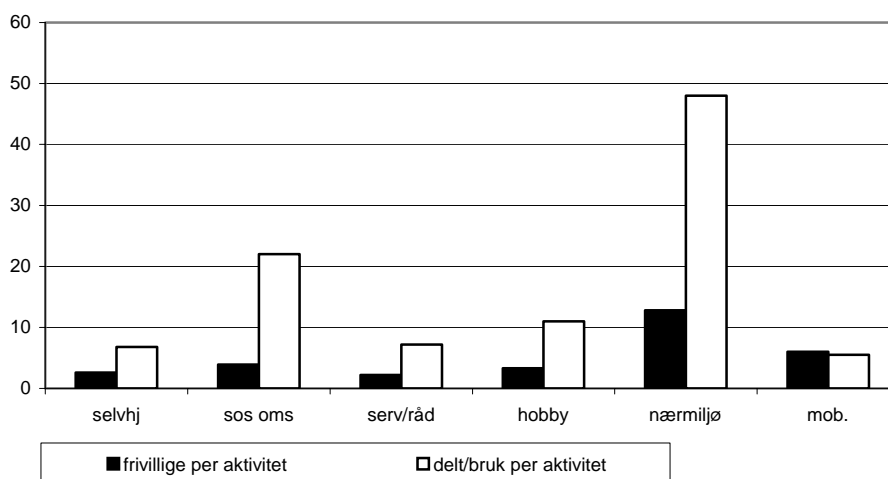
Praktisk og utadrettet innsats

Hva frivillighetssentralene står for gjenspeiles ikke bare i aktivitetstilbud og målgrupper, men også i hvem de frivillige er. Mangfoldet av aktiviteter uttrykker forskjellige former for frivillig engasjement. Dette engasjementet organiseres og koordineres på flere måter. Noen frivillige setter av faste tidspunkt til en spesiell oppgave, mens andre gjør en innsats på mange områder. Noen har en spesiell målgruppe som de brenner for, andre har en interesse de vil dele med andre, mens noen bidrar mer sporadisk i forhold til nærmiljøsa-ker som engasjerer dem.

For mange frivillige innebærer innsatsen å utføre *praktiske* oppgaver. Dette kan være å gi en håndsrekning til en som trenger hjelp eller å være med på dugnadsarbeid. Et eksempel på det siste er sentralen som organiserer dugnadsarbeid for å bygge kirke, mens en annen form for dugnad er å selge billetter på kulturarrangementer. Det er også ofte snakk om å *gjøre noe sammen* med andre; en hobbyaktivitet, gå på trilletter, gå Natteravn. Den frivillige innsatsen utføres dermed ofte, men ikke alltid innenfor sosiale fellesskap.

De ulike aktivitetskategoriene skiller seg ikke bare i forhold til målgrupper, men også i forhold til hvor mange frivillige som trengs for å organisere og drive aktiviteten. Figur 4 viser denne fordelingen.

Figur 4: Frivillige og deltakere/brukere i ulike aktivitetskategorier. 4. kvartal 2001.



Sosiale omsorgstiltak som f.eks. pensjonisttreff, middagsservering på eldre-senteret eller kulturkveld for funksjonshemmede, skiller seg ut som en virksomhet der relativt få frivillige når en stor gruppe med sin innsats. Nærmiljø-aktiviteter er på sin side krevende i forhold til at de trenger mange frivillige, men de når samtidig flere. Det er færrest frivillige totalt sett som driver med 'én til én' tjenester, og andelen brukere som de når med deres tjenester er også relativt lav. I aktiviteten som er rettet mot mobilisering og oppfølging av frivillige er andelen frivillige stor, men i denne virksomheten er forskjellen mellom å være frivillig og deltaker ofte uklar.

Forholdet mellom bruker og frivillig kan analyseres ut fra en effektivitetsbetragtning. Dersom frivillige er den knappe ressursen, selve flaskehalsen for økt aktivitet, vil det være lurt å bruke dem der de gir størst uttelling, i form av aktiviteter eller antall brukere som får hjelp. Denne hypotesen har vi ønsket å få svar på ved å skille mellom hva slags frivillig innsats de ulike aktivitetskategoriene krever. Antagelsen om at aktiviteten øker i tiltak som er lite ressurskrevende får bare delvis støtte i figur 4. Forklaringen er at denne typen ressurseffektivitet ikke lar seg realisere i frivillig arbeid, hvor man er avhengig av den enkeltes entusiasme overfor konkrete saksforhold. Slik entusiasme lar seg ikke skyve rundt fra ett felt til et annet.

Virksomheten ved sentralene kan deles inn i *utadrettet innsats* og *internt orientert aktivitet*.

Sentralene kjennetegnes av at de vektlegger utadrettet innsats, enten i form av praktisk hjelp, sosiale tiltak for spesielle brukergrupper eller lokalt dug-

nadsarbeid. Både den sosialfaglige aktiviteten og lokalsamfunnsorienteringen bidrar til en utadrettet profil preget av praktisk innsats. Den internt orienterte aktiviteten ivaretas først og fremst gjennom tiltakene for ny mobilisering og oppfølging av frivillige. Dette utgjør en tiendedel av sentralenes samlede virksomhet. Sentralenes utadrettede orientering skiller dem fra tendensen som finnes i mange organisasjoner. I organisasjonene opptar aktiviteter for egne medlemmer og organisasjon en langt større andel av den totale arbeidsinnsatsen enn det utadrettede arbeidet. Forskjeller mellom ulike typer organisasjoner kan være forskjellig. Sett under ett utgjør organisasjonenes omsorgsarbeid en liten del av den totale frivillige arbeidsinnsatsen mens hoveddelen av arbeidstiden går med til medlemsrettet arbeid (Wollebæk et al 2000). Sett i dette lyset kan sentralene sees som en alternativ arena for organisering av frivillig innsats som nettopp retter seg mot omsorg og utadrettet arbeid. Det som motiverer de frivillige i sentralene kan være ønsket om å gjøre et tidsavgrenset, praktisk, utadrettet arbeid.

En undersøkelse om frivillig innsats i og utenfor organisasjonene viser at for de eldste som bidrar med slik innsats er det sosiale aspektet ved å delta sammen med andre viktig (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Verdibaserte begrunnelser for frivillig innsats er dessuten hyppigst blant kvinner, eldre og lavt utdannede. Nesten halvparten av de som gjør en frivillig innsats sier at det er et ønske om å gjøre noe konkret som først og fremst driver dem. Undersøkelsen konkluderer med at motivasjonen for å gjøre frivillig arbeid synes å ha et sterkere preg av uegennytte enn begrunnelsene for organisasjonsmedlemskap, som oftere var motivert ut fra mulighet for personlige gevinster.

Vi vet ikke nok om motivasjonen til de frivillige som gjør en innsats i sentralene. Som vi har påpekt er mye av arbeidet praktisk og utadrettet. Det foregår ofte ved at man gjør en innsats sammen med andre. Dette kan oppfattes som at fellesskap virkeliggjøres gjennom samarbeid. Det sosiale aspektet er på denne måten til stede ved at arbeid utføres i fellesskap. Få sentraler har imidlertid en uttalt målsetting om å skape et vi-fellesskap og en tilhørighet til sentralen ut over en slik praktisk felles innsats, og for mange innebærer engasjementet i sentralen en avgrenset tilknytning ut fra individuelle behov. I hvilken grad sentralene framstår som en *tilhørighetsarena* som det faller naturlig å oppsøke og delta i, er derfor ikke entydig. At mange sentraler har satset på egne lokaler framfor å være et koblingspunkt kan imidlertid antyde at samværsaspektet har vist seg å være viktig for innsatsen. Å utvikle sentralen som kollektiv arena og en ramme for utvikling av sosial kontakt og aktiviteter er et mål mange sentraler har satt seg. I hvilken grad de får dette til er mange steder for tidlig å vurdere.

Tabell 3.1: Andel kvinner blant aktive frivillige, i prosent.

Frivillighetssentraler		Sosiale/humanitære organisasjoner*	
1993	2001	1986	1998
62	62	71	59

*Kilde: Tabell 4.7 i Wollebæk, Selle, Lorentzen 2000

Stor andel eldre og kvinner

I 1994 ble det konstatert at frivillighetssentralene har et større innslag av aktive eldre enn andre organisasjoner. Dette er bildet også i dag. Det er en overvekt av frivillige over 60 år ved sentralene. I 2001 utgjorde denne aldersgruppen 46 prosent av alle frivillige. En nordisk undersøkelse av frivillig innsats innen sosialt arbeid viser at Norge kommer ut med den laveste andelen eldre, sett i forhold til andre nordiske land (Habermann 2001). Denne undersøkelsen viser at i lag og organisasjoner er bare 28 prosent over 60 år i Norge, mot 47 prosent i Danmark og hele 70 prosent i Sverige. Eldre er med andre ord sterkere representert blant de frivillige ved frivillighetssentralene enn i sosiale/humanitære organisasjoner. I 2001 utgjorde frivillige under 30 år i frivillighetssentralene 16 prosent, mens 38 prosent av de frivillige var mellom 30 og 60 år.

Ser vi på kjønnsfordelingen blant de frivillige er det *en overvekt av kvinner i frivillighetssentralene*. Andelen kvinner har holdt seg konstant gjennom hele tiåret, slik tabell 3.1 viser. Veksten i antall frivillige og i antall sentraler har i liten grad rokket ved kjønnsfordelingen. Sammensetningen av aktiviteter har også endret seg, og selv med flere hobby- og nærmiljøtiltak er kvinneandelen like høy. Det mannlige innslaget i frivillighetssentralene er større sammenlignet med frivillig sosialt arbeid i Danmark og Finland, hvor kvinneandelen er på hele 79 prosent (Habermann 2001). Sammenligner vi den kjønnede deltakelsen med det som kjennetegner utviklingen i sosiale og humanitære organisasjoner finner vi at kvinner i Norge også har vært de mest aktive her, men forskjellene har utjevnet seg betraktelig i løpet av de siste 10-15 årene, og forskjellen mellom sentralene og frivillige organisasjoner er nå små. Flest menn finner vi i sentralene som ligger i små kommuner.

Mange av sentralenes aktiviteter foregår på dagtid, og de som vil bidra som frivillige må ha tid på denne tiden av døgnet. Dette virker inn på rekruttering av frivillige. Hjemmeværende, trygdede og arbeidsledige er blant de gruppene som gjør en frivillig innsats i sentralene. Sammenligner vi sentralene med de frivillige organisasjonene, finner vi at andelen hjemmeværende/trygdede/arbeidsledige er liten i organisasjonene, mens høyt utdannede og høyinntekstgrupper er overrepresentert blant de aktive medlemmene. I organisasjonene er pensjonister oftere enn andre passive medlemmer (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Det ser derfor ut som at gruppene som er lite repre-

*Tabell 3.2: Antall frivillige arbeidstimer per uke til administrativt arbeid.
4. kvartal*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antall årsverk	16	22	20	13	18	19	25	25	24
Antall sentraler	49	56	57	91	106	128	134	128	140
Gjennomsnitt antall timer	13	17	13	5	6	5	7	7	6

sentert i organisasjonene er oftere å finne i frivillighetssentralene, både blant brukerne, deltakerne og de frivillige.

Administrativ innsats

Medlemmer i organisasjoner bruker over en tredjedel av sin tid på administrasjon og kontorarbeid, samt styreverv. Situasjonen i sentralene er annerledes. I de fleste tilfeller er daglig leder den som tar seg av administrasjon og kontorarbeid. I noen tilfeller avlaster frivillige daglig leder med den praktiske driften av sentralen. Den frivillige innsatsen forbundet med administrasjon, kopiering, telefontjeneste etc. regnes som administrativ innsats i sentralen. Erfaringene er at dette er en innsats som mange frivillige gjerne ønsker å bidra med. Det er en innsats som gir dem en tydelig tilknytning til sentralen. På forespørsel om de hadde frivillige som arbeidet på kontoret svarte en daglig leder, «Ikke noen fast, det er det ikke. Det er mange som elsker å være her, ja, jeg tror nok vi kunne tatt på oss pakking av post for et helt firma...» Sentraler med aktiviteter i forbindelse med oppfølging av frivillige, både sosialt eller faglig, har også større grad av frivillige i administrativt arbeid, noe som kan gjenspeile at dette er sentraler hvor det sosiale fellesskapet er sterkere enn i andre.

I de første årene hadde vel halvparten av sentralene frivillige i administrativt arbeid, og de frivillige la den gang ned mer arbeid i administrasjon enn de har gjort i de senere årene. Siden 1996 har rundt regnet to tredjedeler av sentralene hatt frivillige i administrativ innsats. Innsatsen har ligget på 5-7 timer i uken, mens den i 1993-995 lå på 13 – 17 timer i gjennomsnitt. Det har altså skjedd en sterk reduksjon i bruk av frivillige i administrativt arbeid etter 1996. At reduksjonen kom samme år som at antall arbeidssøkende frivillige sank betraktelig kan antyde at arbeidssøkende frivillige muligens deltok i denne type innsats.

Det er lite endring i andelen sentraler med frivillige som bidrar med en innsats i administrativt arbeid. Innsatsen har holdt seg mer eller mindre konstant, og har ikke økt i takt med aktiviteter eller frivillige timer. Sentraler der de benytter frivillige i administrativt arbeid har ofte et aktivitetsnivå noe over gjennomsnittet, og hvor de vektlegger å ha et nært forhold til de frivillige,

også gjennom oppfølging og kursing. Det er rimelig å anta at administrative frivillige avlaster daglig leder der hvor han/hun har mye å gjøre.

Et viktig kjennetegn ved sentralene er at de ikke bygger på medlemskap med internt demokrati og mange har heller ikke representasjon av frivillige i styret. Noen har frivillige som styremedlemmer, men deltakelsen er ikke tuftet på en demokratisk struktur som sikrer innflytelse. I sentralene er frivillig innsats ofte begrunnet ut fra ønsket om å gjøre en avgrenset, praktisk innsats, og at møter og styreverv ikke prioriteres når tid til innsats er knapp. Andre trekkes inn i arbeidet med å planlegge nye aktiviteter som de brenner for, men avgrenser innsatsen til ansvar for denne aktiviteten. Det fleksible og uforpliktende ved sentralene understrekes. Sentralene skiller seg dermed fra organisasjonstilknytning der organisasjonsmedlemskap gjerne innebærer en ideologisk og forpliktende tilknytning over lengre tid. Men også innen organisasjonene øker en pragmatisk og tidsbegrenset tilknytning, i sær blant de yngre medlemmene (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). I sentralene vil fraværet av demokratisk struktur bidra til at daglig leder får en viktig rolle som ankerfeste for fellesskapsfølelse og engasjement.

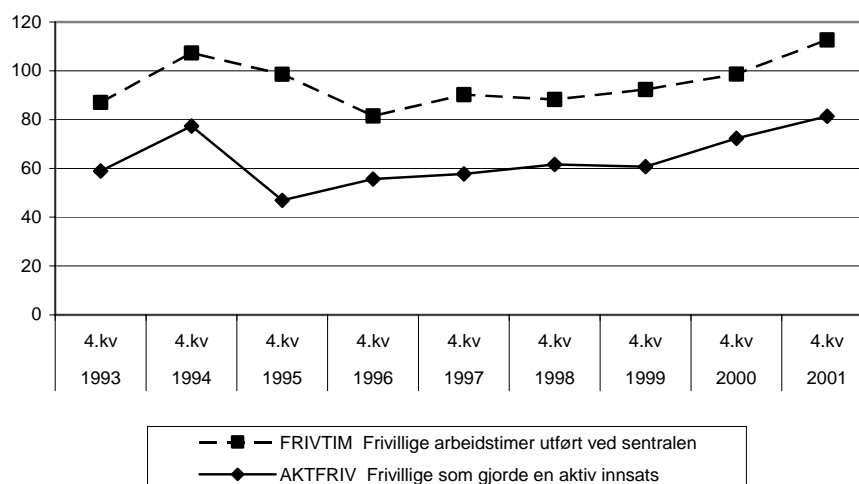
Oppfølging av frivillige

De frivillige ved sentralene representerer en svært sammensatt gruppe. Mange ønsker å gjøre en praktisk innsats. Andre oppsøker sentralene ut fra egne sosiale behov (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). Daglig leder har en viss løpende oppfølging av de frivillige. I noen tilfeller gis de frivillige opplæring, og de fleste sentralene organiserer sosiale samlinger for de frivillige. Sentralene fungerer noen steder som en sosial møteplass også for de frivillige, der de kan tilbringe tid selv når de ikke er «på jobb». Andre sentraler har faste tider der de frivillige kan komme innom og «slå av en prat». Grensene kan på denne måten bli flytende mellom det å ha en tilknytning som frivillig, deltaker eller bruker.

Aktiviteter rettet mot oppfølging av de frivillige har ligget på omkring 3 prosent av de samlede aktivitetene gjennom hele tiårsperioden. I 2001 hadde en fjerdedel av sentralene aktiviteter rettet mot de frivillige. I gjennomsnitt foregår det en til to slike aktiviteter per sentral. Sentralene som organiserer oppfølging av frivillige skiller seg ut ved at de har et relativt høyt aktivitetsnivå, høy andel voksne frivillige, og de har mange brukere. Dette er sentraler som har mange sosiale omsorgstiltak og 'én til én' tjenester. Et flertall av disse sentralene har også hatt frivillige til å hjelpe daglig leder med administrativt arbeid¹³. De skiller seg dessuten ut i forhold til geografisk plassering.

13. Frivillige timer pr sentral er 134 mot gjennomsnittet på 110 timer. Andel voksne frivillige er 51 prosent over 60 mot gjennomsnittet på 46 prosent. Antall brukere i snitt er 84. 73 pro-

Fig 5: Gjennomsnittlig antall frivillige og frivillige timer per uke. 1993-2001. 4. kvartal.



Over halvparten av sentraler som vektlegger oppfølging av frivillige ligger i de større kommuner og storbyene¹⁴.

Aktivitetsnivå målt i timer

Det engasjement som frivillighetssentralene utløser, kan måles i antall frivillige og antall timer de frivillige nedlegger i tiltakene. Har antall frivillige økt i tiårsperioden i takt med aktivitetene, og bidrar hver enkelt med samme innsats i dag som for 10 år siden? Antall frivillige timer ved sentralene har vært brukt for å vurdere aktivitetsnivået og den utviklingen som har funnet sted over tid¹⁵. Figur 5 viser utviklingen av gjennomsnittlig antall frivillige timer og antall frivillige fra 1993 og fram til 2001.

sent har hatt frivillige i administrativt arbeid mot 51 prosent ellers. De frivilliges administrative innsats er 7,6 timer pr uke mot gjennomsnittet som er på 6,4 timer pr uke.

14. 41 prosent av storbysentralene og 43 prosent av sentraler i de store kommunene har aktivitet knyttet til oppfølging av frivillige, mot bare 15 og 14 prosent i henholdsvis mellomstore og små kommuner.

15. En frivillig arbeidstime regnes generelt som den tiden som går med til den frivillige aktiviteten. Og om den frivillige reiser hjemmefra for å yte en frivillig arbeidsinnsats, regnes også reisetid med.

Forholdet mellom antall frivillige og frivillige timer har vært nokså stabilt over tid. Jevnt over har den frivilliges innsatsen ligget på cirka en og en halv time i uken, eller 6-7 timer per måned. I 2001 utgjorde antallet aktive frivillige totalt i alle frivillighetssentralene til sammen ca 17 500 personer¹⁶. Dette gir et gjennomsnitt på 81 frivillige per sentral. Den frivillige innsatsen ved frivillighetssentralene er noe lavere enn ved sosiale/humanitære organisasjoner i Norge generelt, som har ligget i underkant av 8 timer per frivillig i måneden (Wollebæk et al 2000). En kan ikke utelukke at forskjellene skyldes ulike registreringsmåter. Samtidig viser utviklingen at det har vært et visst samsvar mellom den generelle økningen i antall aktiviteter som kom fram tidligere i figur 1, og en vekst i antall aktive frivillige fra 1995 og fram til i dag¹⁷.

Blant daglige ledere ved sentralene blir det gjerne gitt uttrykk for at det kan være vanskelig å registrere det korrekte antall frivillige timer ved frivillighetssentralen. Dette er ikke så unaturlig. Der hvor lønnet arbeidsinnsats per definisjon er målbar, er det mange problemer med presis registrering av frivillig arbeid. Mange har motvilje mot å strukturere et bidrag som gjerne gjøres på egen fritid og ut fra eget initiativ som frivillig. Velger man for eksempel å hjelpe en nabo, eller å ta ansvar som natteravn på kveldstid, er det sannsynlig at det ikke først og fremst er mengden med *tid* som måles, men heller det bidraget som dette representerer, både for en selv og for et større felleskap. Innsatsen kan være sporadisk og lite målbar, og resultatet kan være mangel på rapportering fra den frivilliges side. Dette er noe av de *praktiske* utfordringene som ligger i registrering av timer for frivillig innsats.

I tillegg kan det også hevdes at det følger en verdiforankret, eller *normativ* utfordring med registrering av frivillig omsorgsinnsats. Det er vanlig å skille privat og offentlig omsorg som kjennetegnet av to distinkte omsorgssystemer (Kloster 1998, Jensen 1990). Der hvor den offentlige omsorgen gjerne forbindes med det distanserte, regelstyrte og oppgaveorienterte, forbindes privat omsorg med det intime, spontane og personorienterte. De to formene atskilles på et moralsk plan, et plan der privat omsorg inngår som en omsorgsgave, satt på spissen, en gave som «vi lengter etter, og som når den kommer til oss snakker til sjelen vår og rører ved vårt indre» (Hyde 1983:xvii, vår oversettelse). I tråd med dette kan det argumenteres at det ligger i selve omsorgsgavens

16. Dette er tallet for 4. kvartal 2001.

17. I perioden 1993-1995 viser fig 5 at utviklingen i antall frivillige og frivillige timer var noe annerledes enn det som kjennetegner den påfølgende tid. Dette kan ha bakgrunn i flere forhold, men det er spesielt ett som det er nærliggende å trekke inn. Rapportering av antall frivillige ble endret fra og med 1995. Før dette ble alle sentralens registrerte frivillige rapportert, mens disse fra og med 1995 ble begrenset til å innbefatte de som hadde gjort en innsats i gjeldende kvartal.

Tabell 3.3: Sentraler etter antall frivillige årsverk, i prosent. 4. kvartal

Antall årsverk	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
0 – 1	44	23	23	23	19	22	22	16	13
1 – 2	26	39	42	35	35	30	26	30	27
2 – 3	22	32	22	21	17	24	23	23	24
3 – 4	9	6	13	9	14	11	12	14	18
4 – opp	-	-	-	12	16	14	18	18	18
N	78	66	83	138	161	195	208	207	213

natur og krav til *ekthet* at den ikke er strukturert, regelbundet og profesjonalisert. Og dermed, når man synliggjør den frivillige omsorgsinnsatsen ved å sette den på papiret med et oppmålt antall timer så kan det hevdes at dette stjeler noe fra det spontane, det nære – det som oppleves som ekte. Det blir i slike tilfeller opp til daglig leder å foreta en skjønnsmessig vurdering av innsatsen. 10 års erfaring har vist at både over- og underrapportering kan forekomme.

Måloppnåelse av frivillige årsverk

FRISAM har hatt som uttalt målsetting om at alle sentralene skulle kunne vise til to frivillige årsverk etter to års drift. I tillegg til denne målsetningen har det også vært foretatt en mer helhetlig vurdering av hvordan sentralene har utviklet seg. Hvordan er fordelingen blant sentralene i 2001 mot 1993? Er det stor spredning? Finner det sted en stadig økning i antall arbeidstimer, eller når de et tak? Og hvordan er antall årsverk fordelt på nye og etablerte sentraler?

I 4. kvartal 2001 skapte sentralene en frivillig innsats tilsvarende 637 frivillige årsverk, det vil si et gjennomsnitt på 3 årsverk per sentral. Med andre ord ligger den samlede innsatsen godt over FRISAMS målsetning om to årsverk etter to års drift. Samlet har sentralene stort sett ligget over to årsverk. En nærmere gjennomgang av tabell 3.3 viser at spredningen har vært stor sentralene imellom. Til tross for at 1994 viser til nesten samme gjennomsnittlig antall årsverk (2,9) som i 2001 var det den gang 62 prosent av sentralene som lå under to årsverk, mens denne andelen bare utgjør 40 prosent i 2001. Det er altså flere sentraler som har et høyt aktivitetsnivå. 3 av 5 sentraler har oppfylt forventningene om to frivillige årsverk. Nesten en femtedel har en aktivitet som tilsvarer 4 årsverk eller mer.

En tolkning av dette er at sentralene trenger tid for å etablere seg i lokalmiljøet. Dette kan være enklere i dag enn for 10 år siden fordi flere vet hva en frivillighetssentral innebærer. I så fall vil dette framkomme når vi velger å skille mellom nye og etablerte sentraler i 2001; da vil dagens nye sentraler ha mer eller mindre samme alder som sentralene i 1994.

I 2001 utgjør de nye sentralene, det vil si de som er yngre enn tre år gamle, bare 17 prosent av alle sentralene. De har et høyt gjennomsnittlig aktivitetsnivå, 2,8 årsverk, men likevel er det en forholdsvis stor spredning de nye sentralene imellom. Vel halvparten ligger på mindre enn to frivillige årsverk, mens en fjerdedel kan vise til tre årsverk. I 1994 var det bare en liten brøkdel som kunne vise til et så høyt aktivitetsnivå. Spredningen er altså større blant ny-etablerte sentraler i dag, enn blant sentralene i 1994.

Også i forhold til antall frivillige ser vi at de nye sentralene hevder seg godt. I 2001 gjorde de frivillige her en større innsats enn frivillige ved de etablerte sentralene. Tidligere derimot hadde de nye sentralene gjennomgående færre frivillige, og de hadde et lavere antall timer per frivillig. Dette ble snudd fra og med 2000. Dermed kan det virke som om de nye sentralene nå har fått et lettere etableringsgrunnlag, der de raskere rekrutterer nye frivillige. Flere forhold kan bidra til dette; større bevissthet omkring sentralens virksomhet og større erfaringsgrunnlag som de nye sentraler kan bygge på. Det kan også ha med generelle holdningsendringer i forhold til frivillig innsats det siste tiåret, bl.a. at frivillig innsats på institusjon er blitt mer legitimt, og at samarbeidsrelasjoner på tvers av kommuneetater og organisasjoner er mange steder godt utviklet.

Kommunale variasjoner

Det finnes også noen viktige kommunale variasjoner når det gjelder den frivillige innsatsen. I 1994 ble det antydnet at sentraler i store kommuner med tett bebyggelse hadde de beste vilkår for å etablere et høyt aktivitetsnivå. Sentraler i små og mellomstore kommuner hadde et gjennomgående lavere aktivitetsnivå, målt i antall frivillige timer, noe som også kunne se ut til å henge sammen med befolkningstetthet i området. Tre mulige årsakssammenhenger ble lagt fram. Den første var at offentlige hjelpeordninger fungerte så vidt bra i de mindre kommunene at man ikke hadde behov for frivillig innsats. En annen forklaring kunne være at andre frivillige organisasjoner hadde et høyere aktivitetsnivå i landområder enn i byområder slik at behovet for frivillig innsats ble dekket denne veien. En siste mulig forklaring var at uformelle hjelpe-relasjoner er mer utbredt i landområder, noe som overflødiggjør en formalisert frivillig innsats. En eller flere av disse kan ha vært aktuelle, men det var først og fremst den siste begrunnelsen som ble bekreftet i møte med sentralene.

Også i dag er det sentraler i de store kommunene som har flest frivillige og frivillige timer (tabell 3.4). Ved disse sentralene gjør de frivillige den mest omfattende innsatsen, en innsats godt over gjennomsnittet¹⁸ og som er på nivå

18. Sentralene i store kommuner har et gjennomsnitt 2 t/u og 8 t/måned mens gjennomsnittet for alle sentralene er 1,4 timer per frivillig i uken, eller 5,6 timer per frivillig i måneden.

Tabell 3.4: Frivillige og frivillig innsats på frivillighetssentraler med forankring i ulike kommunestørrelser. 4. kvartal 2001. Gjennomsnittstall.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Storby kommuner
Antall frivillige	71	79	84	74
Frivillig timer per sentr/uke	83	101	172	136
Timer pr friv.	1,2	1,3	2,0	1,5

Tabell 3.5: Antall arbeidstimer etter kommunetype. Årsverk, 4. kvartal 2001, i prosent.

Årsverk	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Storby	Samlet
0 – 1	16	15	5	9	13
1 – 2	40	24	14	21	27
2 – 3	23	24	22	27	23
3 – 4	12	21	16	24	18
4 -	8	15	43	18	18
N	74	66	37	37	37

med det som ble registrert for sosiale og humanitære organisasjoner på landsbasis i 2000 (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). I Tabell 3.5 viser også at hele 81 prosent av disse sentralene utløser mer enn 2 frivillig årsverk derav nesten halvparten faktisk bidrar hver med mer enn 4 frivillig årsverk. Det er dermed tydelig at disse sentralene har ett gjennomgående høyt aktivitetsnivå.

Tilsvarende er de sentralene med beliggenhet i de små kommunene, de med mindre enn 6 000 innbyggere, som har lavest aktivitet. Disse har færre frivillige og frivillige timer per sentral, samt at de frivillige bidrar med en forholdsvis mindre innsats enn det som framkommer for andre sentraler. Dette inntrykket styrkes også når vi tar høyde for variasjon sentralene imellom (se tabellene 3.5 og 3.6). De små kommunene har forholdsvis færre sentraler som utløser mer enn 2 årsverk, og samtidig er det forholdsvis få som registrerer mer enn 65 frivillige, mens gjennomsnittet for sentralene samlet er, som tidligere nevnt, 81 frivillige. Dermed gjenspeiler sentralene i 2001 det samme bildet som ble tegnet i 1994. Med unntak av storbyene¹⁹ øker den frivillige innsatsen ved frivillighetssentralene mer eller mindre i takt med størrelse på

19. Storbyssentralene ble ikke skilt ut som en egen kategori i 1994. Når vi derimot velger å gjøre det for materialet i 2001 er det med bakgrunn i flere forhold. For det første utgjør storbyssentralene, sentraler i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, like mange som de med beliggenhet i store kommuner. Det er dermed mulig å vurdere dem komparativt. For det andre, og kanskje mer avgjørende, kan kjennetegn ved storbyene ha betydning for etableringen av frivillighetssentraler. Blant annet kjennetegnes gjerne storbyen ved stor grad av ensomhet og svekkede sosiale nettverk, og en etnisk og sosialt sammensatt befolkningen.

Tabell 3.6: Antall frivillige etter kommunetyper. 4. kvartal 2001, i prosent.

Aktive frivillige	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Storby	Samlet
0 – 30	19	18	16	27	20
31 – 45	23	20	16	27	22
46 – 65	20	17	16	22	19
66 – 105	19	23	30	8	20
106 -	19	23	22	16	20
N	74	66	37	37	37

kommunen sentralen ligger i. I de mindre tettbygde områdene er det færre frivillige som også gjør en mindre innsats ved sentralene, mens det i de mer tettbygde områdene er flere frivillige som gjør en større innsats. Sentraler med mange frivillige timer har også mange brukere. Det er færrest brukere i de minste kommunene, og mange av disse brukerne er eldre.

Storbysentralene er et unntak i denne sammenheng også. Både i 2000 og 2001 har storby sentralene registrert gjennomgående færre frivillige enn sentraler i mellomstore og store kommuner. Tabell 3.6 viser at en større andel storby-sentraler har relativt få aktive frivillige sammenlignet med sentraler i de andre kommunekategoriene. Sentraler i mellomstore og store kommuner har størst andel sentraler med mange frivillige, likeledes er det flere sentraler i små kommuner som har mange frivillige sammenlignet med storbysentralene.

Samtidig gjør de frivillige i storbysentralene en relativt stor innsats sammenlignet med innsatsen i sentraler i små og mellomstore kommuner (se tabell 3.5). Storbysentralene kjennetegnes i hovedsak av relativt få frivillige som gjør en forholdsvis stor innsats, dog ikke så stor som i store kommuner.

Det er en variasjon mellom kommunene også ut fra de frivilliges alder og kjønn. Den frivillige innsatsen i sentralene i de store kommunene kjennetegnes også ved at de har relativt få yngre frivillige. Unge frivillige er oftest å finne i sentralene i de små kommunene og i storbyene. Andelen yngre frivillige har økt i en del storbysentraler, der de hjelper til med matutdeling, lekselesing eller er flyktningekontakter. I storbyen er andelen eldre frivillige lavest.

Den frivillige innsatsen – kort oppsummert

Sentralene utførte i 2001 en frivillig innsats tilsvarende 637 frivillige årsverk, det vil si et gjennomsnitt på 3 årsverk per sentral. Til sammen gjorde ca 17 500 personer aktiv frivillig innsats. Forholdet mellom antall frivillige og frivillige timer har vært stabilt over tiårsperioden. Jevnt over har den frivilliges innsatsen ligget på 6-7 timer per måned. Mye av arbeidet som utføres er praktisk, utadrettet innsats, og mange eldre og kvinner er involvert. Det frivillige

arbeidet innebærer at man gjør en innsats sammen med andre. På denne måten virkeliggjøres fellesskap gjennom samarbeid, der det sosiale aspektet er til stede ved at arbeid og fritidsaktiviteter utføres i fellesskap.

Rammevilkår

Eierskap

Hensikten med sentralene er at de skal drives på et mest mulig selvstendig grunnlag, med utgangspunkt i lokale forhold. FRISAM har forvaltningsansvar for det statlige driftstilskuddet til sentralene. Det direkte ansvaret for driften av sentralen ligger til dens styre. Sentralene er pålagt å ha en *eier* (juridisk person), og dette kan være en forening, et andelslag, et aksjeselskap, en stiftelse eller en kommunal instans. En undersøkelse fra 1998 viste at den mest vanlige eierformen da var *kommunalt eierskap* (Lorentzen og Røkeberg 1998). Kommunalt eide sentraler utgjorde på dette tidspunktet 44 prosent av alle. En tredjedel av sentralene var eid av frivillige organisasjoner, en andel som hadde sunket siden starten i 1991, mens det var blitt flere kommunalt eide og uavhengige sentraler. Ved utgangen av 2002 utgjør stiftelser og andelslag den største gruppen, til sammen 40 prosent²⁰. Andelen kommunalt eide sentralene har sunket til 36 prosent, mens en fjerdedel av sentralene er organisasjonseid.

Etter 1998 har altså andelen sentraler som er *andelslag* eller har *stiftelse* som eierform økt.

Begrunnelsene sentralene gir for å gå over til disse eierformene er at de har fått flere interessenter som står bak sentralen. Andelslag er en eierform der partene har hver sin andel i sentralen. Dette er en løsere og mer uforpliktende form for eierskap som ikke er juridisk definert, og der det er opp til andelslaget å bestemme representasjonsform og styre. Stiftelse er derimot en juridisk definert eierform der styret er det høyeste beslutningsorgan som er selvstendig i forhold til omkringliggende interesser. Det innebærer at en stiftelse ikke kan ha medlemmer eller andelshavere som velger representanter til styret. Per i dag - februar 2003 - kreves det ingen formell godkjenning for å bli godkjent

20. I følge FRISAMs nettsider ved utgangen av 2002 er 16 prosent av sentralene *stiftelser*, mens 24 prosent er *andelslag*.

som stiftelse. En ny lov som enda ikke er trådt i kraft vil imidlertid kunne endre på dette forholdet.

Hva er, og har vært frivillighetssentralenes motiver for å velge andelslag og stiftelse som eierform? Stikkprøver viser at motivene har vært blandet, og erfaringene det samme. De fleste som har valgt stiftelsesformen har gjort dette for å trekke med mange organisasjoner og foreninger i lokalsamfunnet, og likestille disse. Det ble gjort ved at eierne fikk plass i sentralens styre, og dermed ble ikke én interessant viktigere enn de andre. Tallet på eiere varierte kraftig, fra noen få og opp til 15.

Erfaringene med denne strukturen har vært blandet. Mange eiere har noen steder bidratt til å pulverisere ansvaret, og daglig leder fikk mye strev med å koordinere interessentene, slik det framgår av følgende sitat fra en daglig leder:

Jeg må vel si at resultatene ikke nådde opp til forventningene. Vi fikk på en måte et tungrodd byråkrati som ikke var til særlig inspirasjon for daglig leder. Heller ikke frivillige ble tilført oss gjennom organisasjonene i stiftelsen

Også andre daglige ledere hevder at stiftelsesformen ikke alltid har bidratt til å ansvarliggjøre de deltakende organisasjonene. Når ansvaret blir delt på flere, er det ingen som føler at sentralen er «deres». Dermed kan det oppstå konkurranse mellom moderorganisasjonenes øvrige aktiviteter og det som skjer ved sentralen.

Noen daglige leder hevder også at stiftelsesformen utad ikke gir så store forskjeller. En daglig leder uttrykker det slik:

Når eg samanliknar meg med andre friviljug-sentralar er det i utgangspunktet ikkje så stor forskjell utad. Dei som er eigd av kommuna har det enklare med økonomien, som er 'pakka' inn i kommunebudsjettet. Eg set opp mitt eige budsjett, må kontakte stiftarane for å få det beløpet dei har forplikta seg på å gi, eg føler nok enkelte gonger at eg må mase om pengar til mi eige løn. På den andre siden må eg ta omsyn til stiftarane og deira interesser og er friare i høve til kommuna sjølv om dei er den største bidragsytaren.

Også andre trekker fram forskjellene i ansettelsesvilkår som følger jobben som daglig leder i en stiftelse:

Jeg opplever at sentralen er fristilt og ikke på noen måte er styrt av kommunale pålegg. Det er styret i samarbeid med daglig leder som har råderett over sentralens arbeidsområder. Ulempen kan sies å være at daglig leder da heller ikke kan sies å være del av den kommunale forvaltningen i forhold til lønsspørsmål og velferdsspørsmål. Hun blir lett «glemt». Dette til tross for at kommunen har ansettelses- og personalansvar.

I undersøkelsen fra 1998 ble det konkludert med at eierform hadde liten betydning for innholdet og omfanget av virksomheten ved sentralene. Da vi i 2003 stilte stiftelses- sentraler spørsmål om hvordan eierformen påvirket måten de arbeidet på, ble dette synet bekreftet: Det er vanskelig å spore noen systematisk sammenheng mellom eierformer og aktivitetsprofil. Andelslag- og stiftelsesformen ble av de fleste valgt for å organisere et større antall interesser, men flere eiere har ikke skapt kvalitative forskjeller i måten å drive sentralen på.

Sentralene får dekket 50 prosent av utgiftene til daglig leder fra staten, mens de resterende lønns- og driftsutgifter må dekkes lokalt. Mange får kommunale tilskudd, også sentraler som ikke er eid av kommunen. Denne avhengigheten av kommunale bidrag kan bidra til at samarbeid med kommunale instanser ivaretas av sentralene, noe som igjen kan medvirke til å utjevne forskjeller i eierform.

Undersøkelsen i 1988 viste også at samarbeidet mellom kommune og sentral rundt enkeltsaker var stor, uavhengig av eierskap. Mellom 80 og 90 prosent av alle sentraler mottar enkeltsaker fra kommunale instanser (Lorentzen og Røkeberg 1998). Resultatet fra undersøkelsen møtte en del reaksjoner, det ble satt spørsmålstegn ved beskrivelsen av likedanning og kommunale underbruk, og om dette var dekkende for det som kjennetegnet sentralene; en case-studie av sentralenes virksomhet ut fra eierskap fra 2000 antyder det at det kan spores visse forskjeller mellom ulike typer sentraler. De kommunaleide sentralene har flest aktiviteter som fanges inn av begrepene 'omsorg for andre' og 'omsorg for hverandre' (f. eks. selvhjelpsgrupper), mens stiftessentralene har mest nærmiljøtiltak og prosjekter rettet mot hele befolkningen. De organisasjonseide sentralene har både tiltak som innebærer omsorg for andre og nærmiljøaktiviteter (Feiring 2000). En gjennomgang av alle årsrapportene fra 2000 bekrefter at det har skjedd en viss dreining i aktivitetsprofiler de siste årene, og aktivitetsprofil har en viss sammenheng med eierskap. Likevel finner vi ikke at tilknytningen til kommunen nødvendigvis har blitt løsere, men at de kommunale instanser som sentralene samarbeider med har blitt flere, og til dels andre enn tidligere.

Samarbeidsrelasjoner

På 1990-tallet ble det utviklet nye samarbeidsformer mellom kommune og lokalsamfunn. Bakgrunnen var både at kostnadene knyttet til det å drive velferdskommunen var økende, og det måtte derfor finnes nye måter å løse lokale oppgaver på. Dessuten medførte ideene om medvirkning og økt sivilt engasjement til nye typer kontaktnett og samarbeidsprosjekter. Hvilken plass har frivillighetssentraene hatt i dette arbeidet? Det viser seg at de passer godt inn i

*Tabell 4.1: Sentralenes samarbeidsrelasjoner.
2. kvartal 2000 – 4. kvartal 2001*

	2. kv. 1998	4. kv. 1998	2. kv. 1999	4. kv. 1999	2.kv. 2000	4.kv. 2000	4.kv. 2001
Antall relasjoner	253	325	398	421	702	753	799
Gjennomsnitt pr. sentral	2.8	2.7	2.8	2.9	4	4,2	4,3
Prosentandel av alle	55	61	69	70	85	84	86
Antall sentraler	92	119	142	146	173	176	184

* Vertikal strek markerer nye skjemaer der råd/utvalg er utvidet til også å inkludere samarbeidsprosjekt.

denne nye medvirkningspolitikken. En kartlegging av samarbeidspartnere viser hvilke organisasjoner og etater som har blitt sett på som relevante.

Økt representasjon i lokale råd, utvalg og samarbeidsprosjekter kan tolkes som uttrykk for bred aktivitetsprofil og økt samarbeid. Tabell 4.1 viser samarbeidsrelasjoner de siste tre årene²¹.

Det kommer frem av tabell 4.1 at *det har vært en jevn økning i andel sentraler som melder om ulike samarbeidsrelasjoner* - også før de nye kvartals-skjemaene ble innført fra og med 1. kvartal 2000. Skiller vi mellom nye og etablerte sentraler i 2001 finner vi at 85 prosent av de etablerte sentralene, mot 72 prosent av de nye, rapporterer om ulike samarbeidsrelasjoner. Dette skillet gjenspeiler mest sannsynlig at det tar tid for sentralene å etablere seg i lokalmiljøet; at relasjoner bygges opp over tid. Samtidig inngår en nokså høy andel nye sentraler i samarbeidsrelasjoner. Dette kan forstås slik at sentralene i dag raskere enn før finner en plass i det lokale og kommunale landskapet.

Ser vi på de sentralene som *ikke* melder om samarbeidsrelasjoner er det også her mulig å finne enkelte fellestrekk. Som oftest har de et relativt lavt aktivitetsnivå, og aktivitetene er først og fremst brukerorienterte omsorgstiltak eller service og rådgivning. Generelt viser det seg at disse sentralene i liten grad igangsetter nærmiljøtiltak.²² Det er først og fremst sentralene i storbyene og i de minste kommunene som ikke melder om samarbeidspartnere, mens det mest utstrakte samarbeidet finnes i de store og mellomstore kommunene. I kommuner med høyt antall aktiviteter er det også et høyt antall sentraler som inngår i lokale samarbeid, og vise versa.

Langt de fleste sentraler inngår i samarbeidsrelasjoner, som deltakelse i ulike råd og utvalg eller samarbeidsprosjekter, og denne satsningen er økende. Det ser ut som om sentralene i økende grad integreres i eget nærmiljø, noe som igjen vil kunne influere den type aktiviteter som initieres i regi av sentra-

21. I forbindelse med utformingen av nye skjemaer fra og med 1. kvartal 2000 har samarbeidsrelasjoner blitt utvidet fra råd/utvalg til også å inkludere samarbeidsprosjekter.

22. Et unntak i materialet er en av sentralene som retter seg mot ungdom. Her er det ikke meldt om noen samarbeidsrelasjoner, men det er høy aktivitet og mange prosjekter som igangsettes.

lene. Grunnen kan være at sentralene har blitt kjent i lokalsamfunnet. I dag er frivillighetssentralene innarbeidet som begrep, og de har fått egne erfaringer å bygge på. Dette har konsekvenser for hvordan de inngår i lokalt samarbeid for å løse felles utfordringer.

Daglige ledere

Daglig leder er en nøkkelperson i sentralenes virksomhet. Deres entusiasme, pågangsmot, idériskdom og kontaktnett er av avgjørende betydning for sentralens utvikling og anerkjennelse. Mye av arbeidet står og faller på daglig leder. Daglige ledere kan betegnes som «entreprenører» når de kobler uvante ressurser på originale måter. Dette gjør de som et koblingspunkt for frivillig innsats i gråsonen mellom offentlige velferdstilbud og frivillige organisasjoner. De må tilpasse seg faglige kvalitetskrav og byråkratiske regler, og blir gitt legitimitet ut fra at de behersker etablerte standarder samtidig som de får til noe som går ut over det allerede eksisterende. Utfordringen er dermed å koble faglig dyktighet og kreative innspill, gitt de lokale forutsetningene.

Hvem er så de daglige lederne, hva slags utdanning og yrkeserfaring har de? En undersøkelse fra 2000 viser at 74 prosent av de daglige lederne var kvinner (Lidén 2000). Det var få unge, fire av ti var over 50 år. En tredjedel hadde høyskole eller universitetsutdanning, og nesten like mange hadde fagutdanning. Vel en femtedel hadde utdanning innen helse- og sosialfag. De ansatte representerte dermed et bredt spekter av utdanning og yrkeserfaring, og mange ledere hadde vært innom flere typer skoler og yrker. For en stor gruppe var utdanning eller jobb innenfor helsesektoren en felles referanseramme. En del hadde også erfaringer med yrker som innebar administrasjon.

Det har vært en viss dreining i daglig leders utdanning og fagbakgrunn gjennom tiåret. I forsøksperioden hadde nesten halvparten sin forrige jobb i offentlig forvaltning, mange fra helse- og sosialsektoren (Lorentzen, Andersen og Brekke 1995). I 2000 hadde bare en fjerdedel yrkesbakgrunn fra offentlig forvaltning, mens 60 prosent hadde vært innom det private næringsliv. Ikke minst mange av de mannlige ansatte hadde bakgrunn fra det private næringsliv. Halvparten av de daglige lederne hadde arbeidet innen helsesektoren og en femtedel innom kultursektoren. Fortsatt var det få som hadde hatt lønnsarbeid i frivillige organisasjoner.

Daglige ledere utgjør dermed en gruppe med ulik fagbakgrunn og yrkeserfaring. Dette gjør at arbeidet i sentralene i liten grad preges av oppfatninger og ferdigheter til en dominerende fagprofesjon. Denne allsidigheten kan være en forutsetning for en ny institusjon som nettopp skal koble ressurser på utradisjonelle måter.

Også andre vilkår enn fagbakgrunn og yrkeserfaring kan påvirke arbeidet til daglige ledere. Vi skal se nærmere på to aspekter: *Stillingsprosent* og *ansettel-*

Tabell 4.2: Antall år ansatt i frivillighetssentralen, i prosent. 2000.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	N =
Daglig leder	4	29	21	15	9	6	4	2	8	4	183

sestid. Sammenligner vi fordelingen på heltid og deltid fra de første årene frivillighetssentralene ble startet opp til i dag, ser vi at litt flere arbeider redusert stilling nå enn tidligere. I forsøksperioden arbeidet 80 prosent av de daglige lederne fulltid, mens det i 2000 var 75 prosent. Det var relativt få, bare 4 prosent, som hadde mindre enn 50 prosent stilling, det samme som i forsøksperioden.

Om daglig leder har vært lenge i jobben vil ha betydning for arbeidet i sentralen. Tabell 4.2 viser at en relativt stor andel daglige ledere hadde arbeidet i frivillighetssentralene en kort tid. En tredjedel hadde arbeidet ett år eller mindre, mens vel en tredjedel hadde vært daglige ledere i to til tre år. Antall ledere med kort fartstid var langt større enn antallet nyetablerte sentraler i denne perioden. Under en tredjedel hadde vært ansatt i 4 år eller mer. Dette betyr en stor grad av utskiftning av daglige ledere. Dette betyr at mange sentraler har byttet ledere som hver på sin måte kan prege innhold. Den store utskiftningen kan også tyde på at stillingen kan innebære stor slitasje. Mange ledere sier at de opplever at ansvaret for å igangsette, lære opp og holde ved like en stor gruppe frivillige er tungt, og paradoksalt nok, en 'ensom' jobb. En relativt stor andel daglige ledere har vært sykemeldte i perioder og flere har sluttet på grunn av utbrenthet.

Det finnes imidlertid en stabil gruppe av daglige ledere som bringer med seg erfaringer fra hele tiårsperioden. I 2000 utgjør denne gruppen 18 prosent av de daglige lederne.²³ De fører videre erfaringer fra sentraler som ble utformet i en periode da særlig den sosialfaglige forankringen var normgivende. De har samtidig erfaringer fra en utvikling av sentralene mot flere arbeidsfelt og målgrupper.

Sysselsettingstiltak

I tillegg til frivillig innsats i forhold til administrativt arbeid får også daglig leder enkelte steder hjelp av personer på sysselsettingstiltak. Ofte er dette i samarbeid med sosialkontoret eller Aetat. Innsatsen er en avlastning for daglig leder, men kan også medføre en del i form av oppfølging og tilrettelegging for den enkelte i hverdagen.

23. I 1994 var det drøyt 90 sentraler, og en fjerdedel av daglige lederne som jobbet i sentralene den gang er altså fortsatt aktive i 2000.

Tabell 4.3: Personer på tiltak i sentralen. 4 kvartal. 1995-2001.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personer på tiltak	67	120	114	133	91	84	72
Sentraler med pers. på tiltak	43	56	56	60	52	54	52
Timer pr. uke	1267	1980	1889	1856	1264	1384	1179
Gj.snitt pr person pr uke	18,9	16,5	16,5	13,9	13,9	16,5	16,3

Ser vi på utviklingen over tid har *antall* sentraler som rapporterer om personer på tiltak vært mer eller mindre uforandret, noe som innebærer at de representerer en stadig mindre andel av et økende antall sentraler. Der hvor det var litt over 40 prosent av sentralene som registrerte slik innsats i sentralen i 1995, var det ca en fjerdedel (24 prosent) i 2001. Trolig må dette sees i sammenheng med en arbeidsledighet ble merkbart redusert i løpet av ti-årsperioden, med færre arbeidsmarkedstiltak som resultat.

Kollegaveiledning og utvikling av jobbidentitet.

I 1996 tok FRISAM initiativ for å organisere de daglige lederne i nettverksgrupper for kollegaveiledning. Formålet var å styrke sentralene gjennom å skape et forum for daglige ledere der utfordringer i det daglige arbeidet i sentralene kunne diskuteres. Det ble rekruttert nettverksledere til gruppene og disse fikk ansvar for og skoleing i hvordan de skulle drive kollegaveiledningen. Nettverksgruppene var dermed en måte FRISAM indirekte kunne følge opp og kvalitetssikre virksomheten ved sentralene.

En undersøkelse fra 2000 viser at majoriteten av de daglige lederne er fornøyd med å delta på nettverkssamlinger (Lidén 2000). Samlingene omfatter både utveksling av ideer og erfaringer, sosialt samvær og kollegaveiledning. Gruppene er dannet ut fra geografisk beliggenhet. Nettverksgruppene har bidratt til at de daglige lederne har utviklet en felles forståelsesramme for sitt arbeid. Denne er erfaringsbasert ved at den kontinuerlige refleksjonen rundt praksisfeltet i liten grad er knyttet til relevant profesjonskunnskap, men bruker en form for aksjonslæring som tar utgangspunkt i konkrete problemer lederne selv definerer ut fra det daglige arbeidet. Veiledningsnettverk innebærer til en viss grad en fagliggjøring av arbeidet til daglige ledere ved at de utvikler en abstrakt kunnskap om eget arbeidsfelt og etablerer noen standarder for arbeidet. Gruppene bidrar også til etisk bevissthet i utøvelsen av yrket. Fagliggjøringen foregår ikke gjennom å utvikle formelle retningslinjer, men gjennom muntlig overleveringer, og er dermed bevegelig og mindre konsensusorientert enn det en finner innenfor mange større og mer etablerte yrkesgruppe. Det

foregår derimot en *erfaringsbasert fagliggjøring*. De ansatte i frivillighets-sentralene utgjør således ikke en profesjon i ordets tradisjonelle forstand.

Kunnskapsutvikling i nettverk har medført en viss standardisering av innsatsområdet. Dette viser seg å være besparende vet at de kan bygge på andres erfaringer og rutiner. De blir også tryggere på egen innsats og får mer overskudd til å være nyskapende. De utvikler også en viss yrkesidentitet. Den faglige kontakten kan også få en utilsiktet virkning ved at sentralene gjøres mer like hverandre enn det som opprinnelig var tanken.

Ulike aktivitetsprofiler

Gjennomgangen av utviklingstrekkene over en tiårsperiode viser at mange sentraler har fått større bredde i aktiviteter. Målsettingen for de fleste sentralene er ikke bare å være et kontor som organiserer frivillig innsats for å møte behov for hjelp, men også å organisere sosiale tiltak rettet for eksempel mot hjemmевærende småbarnsforeldre, ungdom og innvandrere, organisere selvhjelpsgrupper eller å stå for lokale arrangementer som bygdedager eller lokale kulturfestivaler. Mens mange sentraler har en stor spennvidde i aktiviteter, er det andre som har en mer avgrenset profil. Det er mulig å dele inn sentralene i tre aktivitetsprofiler ut fra hva som utgjør tyngdepunktet i sentralenes virksomhet²⁴. Vi har kalt dem hjelpesentralen, møteplassentralen og nærmiljøsentralen.

Hjelpesentralen

Hjelpesentralen er brukerorienterte sentraler. De ser det som sin oppgave å være et koordinerende ledd mellom hjelpetrengende og frivillige. De skal stimulere til økt frivillig innsats for å yte hjelp til enkeltpersoner, og gjennom dette stimulere til nettverksbygging. Sentralene er tenkt som et supplement til de kommunale tjenestene. De består ofte bare av et kontor der daglig leder er tilgjengelig per telefon. En del har også møterom, og ofte er de plassert i tilknytning til et butikksenter, sosialkontoret eller boligsameiets kontorer.

Sentralens arbeid gjenspeiler sosialsektorens forståelse av forholdet mellom problem og hjelp. Sentralene følger gjerne forvaltningens kategorisering

24. Vi har gjennomgått årsmeldingene fra 2000, til sammen 173 rapporter. De innsendte årsmeldingene dekker tre fjerdedeler av alle sentralene på dette tidspunktet. Av disse ble 64 sentraler kategorisert som brukerorienterte sentraler, 96 sentraler hadde en stor bredde i aktivitetene, mens 13 sentraler ble definert som nærmiljøorienterte sentraler. Det er imidlertid glidende overganger mellom kategoriene, likevel vil denne inndelingen gi et uttrykk for hvor tyngden av frivillighetssentralen befinner seg.

av problemer. Det er snakk om hjelpetrengende som har behov for andres innsats for å løse et problem. Det skilles klart mellom brukere av tilbudene og de frivillige som gjør en innsats. Arbeidet er innrettet mot spesielle brukergrupper som eldre, funksjonshemmede, rusmisbrukere og andre hjelpetrengende. Innsatsen skal ofte løse praktiske problemer eller motvirke sosial isolasjon. «Det der å ha tid til å se folk, det tror jeg er det viktigste...» understreker en daglig leder.

Sentralen bruker ofte tid på å møte brukere og frivillige for at koblingen imellom dem skal kunne lykkes og, som en daglig leder sier, «puslespillet» falle på plass, slik som tilfellet var med Beatrice.

Beatrice var en ung, spansk kvinne med et lite utbygget nettverk i Oslo. Ved en tilfeldighet ble hun gjort kjent med, og meldte seg som frivillig. Gjennom arkivet av frivillige og brukere ble hun koblet med fru Jørgensen, som var en eldre dame som hadde oppgitt at hun snakket engelsk og fransk og litt spansk. Hun var pensjonert og trengte noe hjelp i hverdagen. Beatrice besøkte henne en dag i uken, og sammen utførte de ærend og benyttet anledningen til å snakke spansk. Gradvis utviklet kontakten seg til en gjensidig relasjon som levde videre uavhengig av sentralen.

Historien gjenfortelles av en daglig leder som har mange eksempler på slike vellykkede formidlinger mellom enkeltpersoner. Et felles berøringspunkt, i dette tilfelle språket, ga en åpning for å etablere et forhold som siden ble til gjensidig nytte og verdi. Dette er likevel ikke alltid like enkelt. Å koble to personer som i utgangspunktet ikke kjenner hverandre, kan være en utfordring.

Ved en sentral henvendte en flyktning seg med ønske om å gjøre en innsats for noen som trengte avlastning. Han ble koblet til flere potensielle brukere, men ingen av dem følte seg fortrolige med denne «fremmede» i den frivillige innsatsen. Situasjonen antyder begrensningene som ligger i denne typen formidling. Relasjonen må bygge på trygghet, eller som en daglig leder formulerer det: «Du må være trygg, det nytter ikke bare å få noen som skal komme til deg og være hyggelig.»

De frivillige utgjør en sammensatt gruppe. De spenner fra unge yrkesaktive på den ene siden til de som grenser opp mot kategorien brukere på den andre. I noen tilfeller er «brukere» i én sammenheng blitt «frivillige» i en annen. Det er likevel overvekt av personer som har et overskudd av tid og krefter som de ønsker å bruke på en avgrenset innsats for andre. Ofte ønsker de frivillige å spesialisere sin innsats og avgrense den til praktisk hjelp. Ved en av storbysentralene understreket daglig leder at mange ønsket å gjøre en frivillig innsats utenfor eget nærmiljø.

Sentralens aktivitet begrenser seg hovedsakelig til «en til en» tjenester som følgetjeneste, besøktjeneste, å være telefonvenn, eller praktisk hjelp som

hagearbeid og snømåking. Flere sentraler har frivillige som daglig kjører ut varm mat til eldre. I tillegg er det en del sentraler som hjelper til med transport, handling og små reparasjoner. Det kan være en gruppe spreke pensjonister som bytter lyspærer, sikringer og strør om vinteren. Utstyrt med eget verktøyskrin, og en liste med profesjonelle håndverkere som kan de kan overlate større jobber til, rykker de ut på kort varsel. Et spørsmål som stadig er aktuelt, slik det også var i 1994, er grenseoppgangen mellom lønnet og ulønnet arbeid, og mellom dem som trenger hjelp, og dem som utnytter den frivillige innsatsen på en urimelig måte. Dette moralske dilemmaet formuleres slik av en daglig leder:

Av 70 nye henvendelser var 65 om gressklipping, og vi må spørre om moralen da flere oppga at de ikke ville kjøpe ny klipper, og derfor henvendte seg til oss. (Årsrapport 2000)

I mindre lokalmiljø har det blitt spørsmål om hvor grensen går mellom hva slektninger eller leid hjelp bør ta seg av, og hva frivillighetssentralens mannskap skal gjøre. Endringer mot større bredde i tiltak har vært begrunnet ut fra det problematiske ved å satse ensidig på én til én tjenester. Andre daglige ledere mente imidlertid at en bredere profil bryter med hovedintensjonen for frivillighetssentralene:

Denne driftsformen med praktisk hjelp som hele grunntanken, virker det som om er i ferd med å forsvinne mange steder. I dag drives det i kurs og grupper i alle varianter, og det må være tillatt å spørre om aktiviteten gjenspeiler brukernes behov eller hjelpernes ønsker. Dog ser vi her det positive i at aktivitet er forebyggende, men underforstått er nok denne dreiningen i driftsform i mange tilfeller vanskeligheten med å skaffe hjelpere til å utføre praktisk arbeid. (Årsrapport 2000)

En del sentraler opplevde at det er vanskelig å skaffe frivillige til denne type arbeid.

Hovedtyngden av det reduserte antall timer/oppdrag ligger i at vi ikke har hatt nok hjelpere til gressklipping og lignende eller litt tyngre arbeid. Dessverre må vi derfor si nei til mange av disse henvendelsene. (Årsrapport 2000)

Intensjonen om å opprettholde den brukerorienterte profilen kan også uttrykke forskjellige oppfatninger mellom styret og daglig leder:

Et viktig spørsmål er om vi skal satse på å hjelpe enkeltpersoner eller om vi også skal satse på større prosjekter som involverer flere mennesker. Styret mener at sentralen skal prioritere enkeltoppdrag. (Årsrapport 2000)

Daglig leder, som møter det praktiske utfordringene, ønsker å videreutvikle sentralen i en ny retning, men får i dette tilfellet liten støtte fra styret. En del av de brukerorienterte sentralene kombinerer én til én tjenester med enkelte sosiale tiltak for spesielle grupper som eldre, psykiatrispasienter, rusmisbrukere og flyktninger. Enkelte organiserer også selvhjelpsgrupper, og da ofte innenfor sorg, rus eller for pårørende med familiemedlemmer med spesielle sykdommer. Felles er orienteringen mot sosialfagfeltet der hjelpeaspektet står sentralt.

I tillegg til dilemmaene som reiser seg når det gjelder å avgrense sin rolle i forhold til familiens ansvar og marked, erfarer disse sentralene også å befinne seg i en gråson i forhold til offentlige ytelser. For eksempel har en sentral regnet ut hva det offentlige tjener på deres innsats. De har overtatt matutkjøringen fra kommunen, og beregnet at kommunen sparer kr. 145 000, bl.a. på færre ekstravakter i helgene og andre økonomiske utlegg. Denne ordningen kommer de eldre til gode, argumenterer daglig leder, ved at det offentlige tilbudet kan konsentrere seg om profesjonelle ytelser: Det er «et tiltak for å øke tilbud til brukerne av hjemmetjenester, slik at hjemmetjenesten skal få bedre tid og mulighet for å utøve andre nødvendige oppgaver overfor bygdas syke og eldre.» (Årsrapport 2000)

De brukerorienterte sentralene utgjør vel en tredjedel av alle sentralene. De finnes særlig i de mellomstore kommunene og i de største byene. For eksempel er nesten halvparten av frivillighetssentralene i Oslo i denne kategorien. Forklaringer på dette kan være at lokale hjelpestrukturer mangler, og mange eldre og andre trygdede har behov for sosial kontakt og praktisk hjelp. Om lag halvparten av de brukerorienterte sentralene er eid av organisasjoner eller menigheter. En tredjedel er kommunalt eide. Det er altså ikke entydig at det er der kommunen har arbeidsgiveransvar at sentralene retter seg inn mot smale brukergrupper og hjelpetrengende. Hybridformen mellom kommunal velferdsytelse og frivillig innsats har også organisasjonene som pådrivere og støttespillere. Felles for disse sentralene er imidlertid at de har god kontakt med kommunale instanser. Om de er organisert som stiftelser er ofte sosiale og humanitære organisasjoner og kommunen representert i styret. Godt over to tredjedeler av disse sentralene ble etablert i prøveperioden.

Også det sosiale nettverket frivillighetssentralene bygger opp lokalt og det organiserte samarbeidet de inngår i, gjenspeiler den sosialpolitiske profilen. Nettverket omfatter gjerne sosiale og humanitære organisasjoner, menighet, eldre/psykiatri-institusjoner, helse- og sosialetat, kulturetat og flyktningemottak.

Møteplassentralen

Møteplass-sentralen kjennetegnes av at den har bredere aktivitetsprofil enn de brukerorienterte sentralene idet virksomhetsfeltet gjerne spenner fra én til én tjenester og sosiale omsorgstiltak på den ene siden, til mer nærmiljøorienterte aktiviteter og tiltak på den andre. Den ser seg selv som nettverksbyggende, et sted der folk kan bli kjent gjennom egenaktivisering og hjelp til selvhjelp. Dermed er det lite fokus på sosialsektorens inndeling i brukere og frivillige, her vektlegges gjensidighet og likeverd som følger med å delta i felles prosjekter. En god del av de som benytter seg av møteplass-sentralen befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, enten som trygdet, pensjonert eller arbeidsledig. De benytter sentralen som en sosial møteplass på dagtid.

Mange sentraler knytter deltakelse i fellesskap og frivillige innsats til psykisk og fysisk helse. Sentralen kan ha en funksjon som sosialt integrerende for de som er sosialt marginaliserte, som et sted der de etablerer nye sosiale nettverk og deltar på like premisser med andre.

Ved en sentral formuleres dette eksplisitt: «Vi ønsker å ta integreringstanken på alvor, og skape en møteplass der du kan komme som du til enhver tid er. I utgangspunktet vet vi ikke hvem som er «syk» eller «frisk». Poenget er å fokusere på den enkeltes potensiale og de positive helseressursene som alltid finnes» (innlegg, regionskonferanse 2000). Skillet mellom «frivillig» og «bruker» blir på denne måten flytende. Frivillig innsats for fellesskapet på sentralen gis en verdi i seg selv. Ved en sentral gir dette utslag i at metadonbrukeren hjelper innvandrerbarna med leksene når «formen er i orden», og «uteliggeren» som bor i hagen liker å overraske lederen med påsmurte brødskeer til frokost. Daglig leder beskriver en dugnadsånd som vitner om tilhørighet og en felles opplevelse av eierskap. Det er ikke naturlig for henne å plassere de enkelte som enten brukere eller frivillige, men derimot som både og.

For møteplass-sentralene har lokalene og beliggenheten avgjørende betydning. Ofte har de arbeidet målrettet for å skaffe tilgjengelige og velegnede lokaler. For noen sentraler er dette løst gjennom at de låner et lokalt sentralt i bygda, for andre ved at de fordeler virksomheten på flere steder i lokalmiljøet. Mange har prøvd og feilet noen ganger, og gir til gjengjeld uttrykk for stor tilfredshet når de endelig «kommer i hus».

Det vi...ønsker er et mulighetens hus, et hus der vi kan gjøre masse, og det har vi fått. Vi har muligheten til at folk kan komme her og reparere klær, og vi har fått en mulighet til å ha datarom. Og vi har fått et stort og flott møterom der folk kan treffes og være i lag i timevis. Og vi har et godt kjøkken så vi kan lage mat uten at noen kan klage på at vi lager mat her...Og så har vi kjelleren med lav takhøyde der ungdommen kan male og ordne... (Daglig leder, 2001)

Denne sentralen holdt tidligere til i huset til en av de lokale foreningene og var i stor grad prisgitt strenge rammer for både åpningstider og bruk. Samtidig hadde den også en beliggenhet som gjorde dem lite tilgjengelige for flere potensielle brukere. En nyoppdaget fleksibilitet i de nye lokalene åpnet for at de i dag har kunnet etablere seg som nettopp et «mulighetenes hus». Gjennom den sosiale møteplassen og lokaler med mange muligheter evner de å tiltrekke seg et bredt spekter av lokalbefolkningen, det være seg eldre, unge eller småbarnsmødre, funksjonshemmede, nyinnflyttede, flyktninger eller andre som av ulike grunner søker et sosialt fellesskap.

Noen ble etablert som møteplassentraler i utgangspunktet, mens andre har gjennomgått en utvikling fra de startet opp som en typisk brukerorientert sentral. De opplever at det er lettere i dag å rekruttere frivillige og øke aktiviteten:

Det siste året har vært preget av store endringer for FVS. Den største endringen består av den velkjente revitaliseringen av sentralen. Dette medfører først og fremst en dreining av arbeidsoppgaver fra de typiske omsorgsoppgavene en FVS tradisjonelt driver med til mer fokus på kulturoppgaver og arbeid rettet mot frivillige lag- og organisasjoner i bydelen. (Årsrapport 2000).

Møteplass-sentralene organiserer aktiviteter både i egen regi, og i samarbeid med andre. De går gjerne inn i prosjekter som Natteravner, Ungjobb, Barnepassentral, Home Start og innsamlingsaksjoner som andre lag og foreninger står bak. Prosjektorganisering innebærer i noen tilfeller egen prosjektleder og målrettet arbeid i en avgrenset periode.

Generelt kan en si at arbeidet som utføres gjennom frivillighetssentralen har blitt mer prosjektrettet og ofte er det slik at hvert enkelt tiltak har et bestemt formål med klare tidspunkt for begynnelse og slutt. [Frivillighetssentralen] har anstrengt seg for å nå ut til flere, både i form av aldersspredning og typer prosjekter. (årsrapport 2000)

Sentralene kjennetegnes av samarbeidspartnere både i og utenfor helse- og sosialsektoren. Blant disse er verdibaserte organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp, pensjonistlag og elderråd gjengangere. Også en del selvhjelpsorganisasjoner samarbeider med disse sentralene. I tillegg er kulturorganisasjoner som Folkeuniversitetet, velforeninger og bygdehus samarbeidspartnere. De har også ofte kontakt med skolene. De sosialt integrerende sentralene er med andre ord godt forankret i det lokale organisasjonsliv og nærmiljø.

Vel halvparten av sentralene kan karakteriseres som møteplassentraler. Når det gjelder eierskap er møteplassentralene representert innenfor alle kategoriene. Det er flest kommuneide sentraler, og mange av disse er lagt under kulturetaten framfor helse- og sosial. For en del har denne overføringen skjedd de seneste årene. Omtrent like mange av disse sentralene er eid av organisasjoner

vs. har uavhengig eierform. Om lag halvparten ble startet i prøveperioden, mens nesten like mange hadde en oppstart i 1995-98.

Styresammensetningen viser at kommuneide sentraler har bred representasjon fra andre organisasjoner, lag og foreninger. Styrets allsidige sammensetning kan benyttes som et nettverk for å skape nye samarbeidsrelasjoner og på denne måten øke bredden i aktiviteten. Blant annet har en av disse møteplass-sentralene «medlemsorganisasjoner» som betaler en årlig medlemsavgift mot at de kan benytte sentralens lokaler til møtevirksomhet. Videre ruller de også om å ha styrerepresentasjon.

Nærmiljøsentralen

Det som skiller de nærmiljøorienterte sentralene fra de øvrige er at virksomheten er rettet mot alle. Her er det ikke snakk om spesielle brukergrupper, alle er potensielle deltakere i prosjekter til lokalsamfunnets beste. Målsettingen er gjerne å skape levende lokalmiljøer og på denne måten bedre livskvalitet. I tillegg til sosiale og kulturelle tiltak organiserer de dugnadsinnsats rettet mot det fysiske miljø. Prosjektet for å bygge kirke i bygda, slik en sentral er involvert i, er et eksempel på dette.

Den frivillig innsatsen som er knyttet til nærmiljøtiltak vektlegger det sosialt integrerende utviklet gjennom egenaktivitet i små sosiale fellesskap. Frivillig innsats i nærmiljøet er et konsept som i hovedsak er utviklet innenfor Miljøverndepartementets ansvarsfelt. Motivasjonen er deltakelse sammen med likesinnede for egen og andres velferd.

I tillegg til å stå bak større kulturarrangementer har de nærmiljøorienterte sentralene gjerne sosiale aktiviteter for mange målgrupper. Det er da ikke snakk om sosialt marginale gruppene, men ulike tilbud til hele spekteret av befolkningen. Mange satser dessuten på kursvirksomhet og temamøter.

En sentral som har utviklet seg i denne retningen ligger i en kystkommune med ca 4.000 innbyggere. Den startet opp allerede i 1991, og fremsto den gang som en tydelig brukerorientert sentral. Den ønsket å satse på 'én til én' tjenester og sosiale omsorgstiltak som pensjonisttreff og kafé. Den hadde kontakt med husmorslag, revmatikerforeningen, handicap-forbundet, pinsemenigheten og pensjonistforeningen. Daglig leder ga tidlig uttrykk for at det lå en vesentlig utfordring i overgangen fra ide til praksis. Denne utfordringen ble, ifølge nåværende daglig leder, ikke løst før man valgte å gå helt nye veier.

Eierskapet gikk i 1998 over fra kommunen til idrettslaget. Samtidig ble betegnelsen endret fra frivillighetssentral til nærmiljøkontor. Det skal symbolisere at de nå satset mer på aktive nærmiljø og støtte til planlegging og organisering av tiltak i samarbeid med andre lag og foreninger. Det er slutt på brukerorientert virksomhet; kreftene skulle brukes til mobilisering av frivillig innsats i lokale arrangementer og nærmiljøprosjekter. De frivillige deltar på

flest mulig områder, noe som styrker idrettslagets sosiale og sportslige forankring blant befolkningen. Ifølge daglig leder har denne strategien resultert i et synlig løft for den lokale frivilligheten. Han opplever at sentralen har tjent på at den fremstår med en tydelig og rendyrket profil. Arrangementene får ofte mediadekning, og gjør de frivillige bidragene synlig; «Da kan de si at dette har jeg vært med på å lage.».

Alt fra 10 til 200 frivillige har deltatt i forskjellige lokale tilstelninger; fra dragracing og bilshow til turnarrangement og tunnelåpning. De organiserer også regelmessig kinotilbud til lokalbefolkningen. Sentralens engasjement er dermed rettet mot få, men til dels ressurskrevende, lokale arrangement. Dette har konsekvenser for sentralens organisering. I dag inngår den i samarbeidsprosjekter med næringslivet, og bistår lokale organisasjoner, lag, foreninger og kulturetaten i tilrettelegging av arrangementer. Daglig leder oppfattes som en ressurs i lokalmiljøet. Denne utviklingen, mener daglig leder kan forstås ut fra «at det var måten det forrige styret valgte å drive på som var gal i forhold til de behov som var i lokalsamfunnet.». Sentralen har en kjerne av frivillige som den trekker veksler på, og som utvides etter de forskjellige arrangementenes behov for gjennomføring. Dermed veksler den tidvis mellom mye og lite aktivitet, og mellom få og mange aktive frivillige.

De fleste nærmiljøsentraler ligger i små kommuner. De holder til i lett tilgjengelige lokaler, og disse er gjerne møteplasser som brukes av mange grupper. Ulike lag- og foreninger er ofte samlokaliserte i huset, og benytter gjerne felles teknisk utstyr. Dette er tilfellet for en bygdesentral i en liten innlandskommune på ca 1000 innbyggere. Den holder til i et gammelt trehus rett overfor tettstedets butikkssenter. Huset er i bruk hele tiden. På formiddagene er her åpen kafé der også deltakerne på organiserte aktiviteter som turgruppe og småbarnstreff møtes. I kafeen holdes det jevnlig utstillinger, både med kunstnere med lokal forankring og utenbys fra. Ungdomsklubben bruker lokalene om ettermiddagen, med voksne frivillige som bakvakter. Pub kvelder og andre arrangementer foregår i huset i helgene, mens lag og organisasjoner bruker stedet de andre kveldene.

Visjonen til daglig leder er at bygdesentralen skal være en nøytral arena der ingen blir fortrent. Lag og foreninger kan virke ekskluderende på noen, mener hun. På bygdesentralen derimot skal alle kunne stikke innom. Kontoret kan hjelpe med teknisk utstyr, de har PC og Internett tilgjengelig for alle.

Denne bygdesentralen illustrerer hvordan vektleggingen av nærmiljøprosjekter, bl.a. som følge av kommunal satsning i forbindelse med LA 21, har vært en drivkraft i utviklingen av frivillighetssentralene en del steder. I denne satsningen plasserer frivillighetssentralene seg på en annen måte inn i forhold til lokalbefolkningen og kommunal virksomhet. Det er ikke snakk om å bidra til kommunal tjenesteyting innenfor helse og sosialfeltet, men å framstå som aktør i forhold til utviklingen av nærmiljøet.

Den nevnte bygdesentralen sier noe om dette. Den ble startet i 1995 som en videreføring av et prosjekt om nærmiljøutvikling. Nærmiljøprosjektet tenkte fysisk utforming, mens den sosiale biten ble lite ivaretatt. Til grunn for bygdesentralen ønsket initiativtakerne, hvor den nåværende daglige leder var en ildsjel, at forståelsen av at fysiske vilkår og trivsel måtte sees under ett. Også eierskap mente hun har betydning for hvordan sentralen oppfattes og brukes. I 1997 gikk sentralen over fra kommunalt eierskap til å bli et andelslag, noe daglig leder mente har betydning for hvordan de frivillige føler tilhørighet til stedet; «Hvordan de trår inn på arenaen». Mottoet for huset er «Hva mangler vi? Hva har DU lyst til?» Frivillighet har sin egen logikk, den innebærer at de ikke kan ta på seg oppgaver som skal løses over tid. «Det har med frivillighetens natur å gjøre. Frivilligheten lever av lyst og dør av plikt».

Nærmiljøprosjektet og bygdesentralen utviklet seg også til å bli et forum for *medvirkningsdemokrati* ved siden av den politiske, og andre mer tradisjonelle demokratiformer. Det holdes temamøter der næringsliv, kommune og befolkning møtes. Det politiske liv blir styrket, ved at de kommer på møter og dermed opprettholdes styrken i det politiske ordskifte. Idemøter blir drivkraft for videreutvikling, og fører gjerne med seg en jevnlig dialog mellom kommune og befolkning.

Arbeidet med å mobilisere frivillige er som å «balansere på line». Daglig leder sier hun må hele tiden tolke både kommunen og befolkningen. «Frivilligheten utfordrer den kommunale arbeidsmåte og rasjonalitet på flere måter, men de må ta hensyn til oss om vi skal opptre som frivillige. I dette ligger en utålmodighet. De må også være forberedt på det uforutsigbare. Og det har med å utfordre allerede etablerte maktstrukturer. Vi må møtes på lik linje. Kommunen må opptre som ressurspersoner i en felles dialog og ikke komme med premissene. Møtene mellom befolkning og kommunale etater kan dermed bli læringsarenaer. De må ikke opptre entydig i profesjonsrollen. Det må skapes arenaer fri for makt.» Eksempler på vellykkede forhandlingsprosjekter er arbeidet med å lage broer og turvei langs elva gjennom kommunen.

Selv om det å utvikle bygdesentralen til et forum for medvirkning ikke er utbredt, er det verdt å merke seg at dette kan ligge i forlengelse av den posisjonen nærmiljøsentraler får som et nøytralt felles møtested i bygda. Dette er i tråd med statlig politikk der organisasjoner og andre lokale fora er tenkt å fylle viktige funksjoner i det lokale Agenda 21- arbeidet, inklusivt et utvidet lokaldemokrati (St.meld. nr. 58 (1996-97)).

Eierformen varierer, det finnes både kommunalt forankrede sentraler der kulturetaten er aktivt med, og organisasjonseide sentraler hvor det ofte er en samorganisering av organisasjoner og bygdelag. En overvekt er likevel organisert som stiftelse eller andelslag, slik bygdesentralen beskrevet over, der både enkeltpersoner og organisasjoner kan være medlem. Styrets sammensetning er som oftest bredt, både organisasjoner, velforeninger, nærmiljøutvalg, kommunen og frivillige er representert. Vel halvparten av sentralene i denne

gruppen ble startet i prøveperioden, og for de fleste har de endret profil i løpet av årene som har gått.

Vanlige samarbeidspartnerne er særlig kulturinstitusjoner og kulturorganisasjoner. Kulturetaten er ofte samtalepartner i kommunen, mens både skoler, lokale bedrifter og eventuelle flyktningemottak er aktuelle samarbeidspartnere med sentralene.

En vellykket nyskapning?

En vellykket nyskapning?

Har frivillighetssentralene som ble startet opp for rundt 12 år siden vært en vellykket reform? Svaret kommer an på øynene som ser, og hvilke kriterier for suksess en legger til grunn. I evalueringer legger en gjerne vekt på at de opprinnelige intensjonene med en reform er blitt innfridd. Problemene med en strikt evaluering i dette tilfellet er at de opprinnelige intensjonene var uklare, at veien ble til mens man gikk, og at det velferdspolitiske bildet har endret seg på 12 år.

Utgangspunktet her har vært at når Sosial- og helsedepartementet gjennom mer enn 10 år har bruk 300 – 400 millioner kroner på sentralene, så har en primær forventning vært knyttet til et ønske om å *utløse ny frivillig innsats*, ikke bare forflytte frivillighetens kjernetropper fra en organisasjon til en annen. For det offentlige kan slik innsats ha en kostnadsreducerende virkning når den letter presset på lønnsarbeidet i offentlig sektor, og når den demper kostnadspresset på statlige og kommunale myndigheter. Men det forutsetter at den settes inn der lokale myndigheter oppfatter at de er presset, og ikke et helt annet sted.

I hvilken grad sentralenes aktiviteter har spart utgifter på offentlige budsjetter er vanskelig å si eksakt. En god del av aktivitetene, spesielt de som har sosial karakter, ligger utenfor tradisjonelt offentlig ansvar. Derimot vil virksomhet rettet mot eldre, uføre, asylsøkere og flyktninger, barn, unge og grupper med særegne problemer, ligge innenfor. Oppgaven som *koordinerende* organ vil ha en effektiviserende, og dermed besparende funksjon for lokale myndigheter.

Konseptet 'frivillighetssentral' er tuftet på et insentiv som ikke er uvant i offentlig forvaltning: Ved at utgiftene deles mellom staten og en eller flere lokale aktører, framstår ordningen som gunstig for alle de involverte, fordi eksterne aktører bærer deler av kostnadene. Fordelen ved slik statlig subsidiering er at kostnadene for kommuner og frivillige organisasjoner framstår som overkommelige, og at ordningen kan bli etablert selv om den i utgangspunktet

lå lavt, både på kommunale og frivillige prioriteringslister. Ulempen er at en aldri får fram noen reell cost/benefit – vurdering av sentralene, fordi ingen av de involverte aktørene har ansvar for den økonomiske helheten. Dermed får en heller ikke vite om de – stat, organisasjoner og kommunale myndigheter – hadde prioritert andre alternativ, dersom de hadde måttet bære sentralenes fulle kostnader selv.

Relativt tidlig ble forventningen om kostnadseffektivitet operasjonalisert som et krav om et aktivitetsnivå tilsvarende to frivillige årsverk eller mer, etter to års drift. I 2001 hadde 3 av 5 sentraler oppfylt forventningene om to frivillige årsverk. Nesten en femtedel hadde en aktivitet som tilsvarte fire årsverk eller mer. Stikkprøver vi har gjort gjør at vi stiller oss noe skeptiske til deler av denne rapporteringen, som synes å være bygget på for høye anslag. Likevel: Ut fra dette kriteriet har altså sentralene vært vellykkede. Men, som påpekt innledningsvis, er det grunn til å anta at når suksess så entydig ble knyttet til dette kriteriet, så kan det ha hatt 'førende' virkninger på hva slags aktiviteter en har valgt å arbeide med.

Bør sentralene, med statlig finansiering fra Sosial- og helsedepartementet, holde seg innenfor dette fagdepartementets ansvarsområde? Mens frivillighetssentralene i starten i all hovedsak var rettet inn mot 'sosiale' problemer har det i perioden skjedd en dreining mot *fritids- og kulturfeltet*. Sentralene har beveget seg fra en ideologi med vekt på å *gjøre en innsats for andre* til en betoning av det å *gjøre noe for seg selv*. I dette ligger en bevegelse henimot *egenaktivitet og egenorganisering*, og bort fra den mer filantropisk orienterte hjelpen. Dette har gitt en større bredde i personer og grupper som er knyttet til sentralene, enten som frivillige, brukere eller deltakere.

Mange sentraler plasserer seg altså i skjæringspunktet mellom helse og kultur. Medvirkende er ideer om *forebyggende helsearbeid* som overskrider departementale ansvarsområder ved at det forutsetter deltakelse fra aktører også i kultur- og fritidsfeltet. Fra å være tilstrekkelige i seg selv, blir kultur og fritidsaktiviteter sett som virkemidler for en bedre folkehelse. For å realisere slike nye intensjoner kreves at kultur- og fritidsaktører underkaster seg et forebyggende helseperspektiv, og innretter sine aktiviteter på disse formålene, i den grad det er nødvendig. For å få til sektorovergripende samarbeid på lokalplanet, kan det være gunstig med organ som bygger bro mellom sektorene. Både kommunal forvaltnings- og organisasjonslivet har sine 'naturlige' samarbeidspartnere, og overskridelse av slike grenser krever ofte bevisste anstrengelser.

I løpet av de siste årene har vi sett en tendens til at sentralene har utvidet sin kontaktflate. De forholder seg til flere aktører, både på det sivile og kommunale feltet. De virker mange steder som koordinerende organ for innsats der både flere kommunale instanser og frivillige organisasjoner deltar. Ett eksempel er den nevnte innsatsen for forebyggende helse, også det internasjonale frivillighetsåret skapte en rekke samarbeidsprosjekter som krevde samarbeid på tvers av kommunale etater og institusjoner. Bibliotek,

beid på tvers av kommunale etater og institusjoner. Bibliotek, skole og eldre-senter, kulturorganisasjoner, sang og musikklag, skolekontor, hjemmesyke-pleie mm. har blitt trukket med i et bredt samarbeid med ulike lag og fore-ninger.

På mange måter er dette en interessant utvikling. I økende grad griper stat-lige ambisjoner (som helseforebygging, miljøarbeid, mobbing, eldrepolitikk m.v.) ut over de tradisjonelle departementale sektorgrensene. Men kommunale etater har til tider vanskelig for selv å få til et slikt tverretattlig samarbeid, ikke minst pga. konkurranse om ressurser, faglig prestisje m.v.

Frivillighetssentralen kan i slike sammenhenger framstå som et egnet koordineringsorgan, dels fordi det er fristilt fra etatsinteressene, og dels fordi det har bred kontaktflate med de frivillige organisasjonene.

En kan ikke se bort fra at en drivkraft i denne utviklingen har vært at det opprinnelige, sosialt orienterte grepet som mange sentraler festet i startfasen for mange ble lite utfordrende, det ga få ekspansjonsmuligheter, det var vans-kelig å motivere frivillige, og det krevde stor entusiasme fra daglig leder for å holde hjulene i gang. Dreiningen mot kulturfeltet, mot mer samarbeid har åp-net for nye aktiviteter, nye samarbeidsformer, kort sagt: mer dynamiske sent-raler.

Har innsatsen ved sentralene kommet i tillegg til frivillige aktiviteter som allerede eksisterte lokalt? Svaret er ikke et entydig ja. På den ene siden har mange lokale lag og foreninger skjermet sine aktiviteter fra sentralene. I slike tilfeller er den frivillige innsatsen genuint ny. Men mange steder har også fo-reningers aktiviteter på ulike måter blitt trukket inn i sentralene, og har der gitt et velkomment tilskudd til tallet på frivillige arbeidstimer.

Mangfold eller likedanning?

Det lå som nevnt få forventninger til hva en frivillighetssentral skulle være ved oppstarten i 1991. Hensikten var å la hundre blomster blomstre, hvilket de også ser ut til å ha gjort. På nært hold er det *mangfoldet* som slår en i øynene; store lokale variasjoner i hva sentralene finner på og hvem de samarbeider med. Men, slik vi har påpekt foran, når en tar for seg kvartalsrapportene fra sentralene gjennom denne 12 år perioden, kan en likevel spore sterke lik-hetstrekk i måten sentralene utformet sin praksis på. Dette betyr ikke at alle sentraler ble like, men at en kan finne klare likhetstrekk i *aktivitetsporteføljen*, komposisjonen av aktiviteter som til sammen dannet hver sentrals helhet. Det finnes klare unntak, men i et materiale på mer enn 200 sentraler fant vi likevel slike mønstre.

En viktig forklaring på hvorfor det ble slik ligger i erkjennelsen av at *frihet* ikke nødvendigvis alltid skaper *mangfold*. For frivillighetssentralene ser det ut til at den opprinnelige friheten til å utforme sentralene etter eget ønske skapte

usikkerhet rundt hva departementet egentlig ønsket, og hva som skulle til for å få fortsette ut over prøveperioden. I en slik situasjon kan det gi innsikt å se nærmere på det som i organisasjonsteorien kalles *likedanningsprosesser*, dvs. samarbeids-, interaksjons- og imitasjonsprosesser mellom ulike aktører, der sluttproduktet, sett fra et overordnet statistisk ståsted, ble like mye 'likhet' som 'mangfold'.

Hvilke likedanningsprosesser kan en observere? I den første, treårige prøveperioden fungerte enkelte sentraler som *modeller* for de øvrige. På nasjonale samlinger for daglige ledere fikk noen sentraler i oppgave å presentere seg selv og sine løsninger for de andre. Mange av de daglige lederne fortolket dette slik at presentasjonene formidlet spesielt gode aktiviteter, som alle burde tilstrebe å få. I prøveperioden ble det også innledet et nasjonalt samarbeid med *Angstringen*, også dette ble fortolket slik at etablering av angstgrupper ble sett på som ønskelig – og positivt. En tredje forventning var, slik vi har beskrevet foran, knyttet til rapportering og måloppnåelse i form av antall frivillige arbeidsinnsats. I tillegg foregikk det en kontinuerlig fortolkning av utsagn og brev fra de personene som arbeidet i Sosial- og helsedepartementets koordineringsgruppe. Dette var før FRISAMs tid, signalene var ikke alltid like gjennomtenkte, og usikkerheten ved sentralene om hvilke forventninger de egentlig skulle innfri, var store.

Disse elementene kan alle sees som likedanningsprosesser initiert fra *statlig* hold, som dermed bidro til å forme nasjonale standarder for sentralene. Ved en del sentraler ble slike forventninger møtt med at 'dette passer ikke hos oss', eller at vektlegging av timetall som suksesskriterium ga dårlig uttelling for de aktivitetene man hadde. Men i det store og hele er det rimelig å hevde at i prøveperioden – 1991 til 1993 – var virkningene av statlige likedanningsprosesser relativt sterke, dels på grunn av de signalene som er beskrevet ovenfor, dels på grunn av at usikkerheten om fortsatt eksistens og ønsket om å få fortsette, da var på sitt sterkeste.

Senere har regionale og lokale likedanningsprosesser fått større betydning, noe som også ser ut til å ha lagt grunnlaget for endret orientering. Lokale/regionale nettverksgrupper har økt samhandlingen mellom daglige ledere i samme område. Mange daglige ledere har sterke bånd til kommunal forvaltning, og dette har åpnet for organisatorisk symmetri, og til tider tette samarbeidsbånd med lokal forvaltning. Økningen i tallet på stiftelser og andelslag er tegn på at stadig flere organisasjoner samarbeider gjennom sentralene. Det er grunn til å understreke at sentralene også danner *arbeidsplasser for de daglige lederne*, og deres ønsker om stillingstrygghet, omgang med kolleger, faglige impulser mm. har også vært en viktig, formende kraft i sentralene.

Fravær av verdifundament

Det norske frivilligfeltet har lenge vært preget av de verdiene som styrte de brede folkebevegelsene som så dagens lys i siste halvdel av 1800-tallet. Arbeiderbevegelsen, avholdsbevegelsen, de religiøse organisasjonene, det humanitære engasjementet, språkrørsla og idrettsbevegelsen var alle tuftet på grunnverdier som knyttet medlemmene til organisasjonene. Langt på vei er disse verdifundamentene i ferd med å forvitne, og det er vanskeligere enn før å holde på medlemmene gjennom verdiappeller. Individuelt motiverte medlemsskap ser ut til å erstatte de kollektive verdifundamentene.

Et slående trekk ved frivillighetssentralene er, og har vært, *fraværet* av sammenbindende verdifundament. Det hadde ikke vært urimelig om Sosial- og helsedepartementet hadde formulert overgripende ideer om komplementære relasjoner mellom velferdsstat og frivillige organisasjoner, slik en har gjort i mange andre land. Eller løftet fram verdien av frivillig innsats i et samfunn preget av individualisering, egenorientering og økende sosiale problemer. Det har ikke skjedd, og det er ikke urimelig å anta at en medvirkende årsak er at det fremdeles på mange hold rår skepsis mot 'frivilligheten' fra fagforeninger samt helse- og sosialprofesjoner. Hos de fleste frivilligsentralene er verdifundamentet – der det finnes noe slikt – lite uttalt. En viktig grunn er at de fleste sentralene har en samvirke-struktur; de skal koordinere flere ulike interesser. Et uttalt verdigrunnlag ville lett kunne bli oppfattet som diskriminerende for noen, og dessuten egnet til å skremme bort frivillige og andre interesser.

Utenfor den tradisjonelle sosialektoren kan en likevel legge merke til at verdier knyttet til nabolag, nabohep og lokalsamfunn har fungert som et overgipende, om enn ikke like tydelig uttalt verdigrunnlag. Å yte sitt for å opprettholde lokalsamfunnet som et godt sted å være framstår som en målsetting de fleste organisasjoner kan slutte seg til.

Det er også verdt å trekke fram at mange sentraler mangler en *demokratisk struktur*, i den forstand at deltakerne har bestemmende innflytelse på driften. Den demokratiske strukturen er – der hvor en kan finne en slik – knyttet til eierorganisasjonene, som er representert i styret. Sentraler organisert som stiftelser er per definisjon selveiende, og har ingen medlemmer. Mens offentlige utredninger som NOU 1988:17 og St.meld. 27 (1996/97) understreker demokrati som en kjerneegenskap ved norsk, sivil organisering, mangler sentralene dette grunnleggende elementet av brukerinnflytelse. Noe som understreker sentralenes hybride preg, plassert mellom myndigheter og sivilsamfunn som de jo er.

Kommunal politikk for sentralene?

Den norske velferdsstaten har lenge manglet en samlende politikk overfor frivillige organisasjoner. St. meld 27 (1996/97) viste betydelige forskjeller mellom ulike departement, både når det gjaldt forståelsen av hva frivillig organisering er godt for, hva frivillige tiltak betyr for velferdsstaten, hvilke virkemidler en bør ta i bruk, og omfanget av støtteordninger til frivillig sektor. Heller ikke norske kommuner har noen felles politikk for å styrke det frivillige, sivile engasjementet. De lokale variasjonene er store, både når det gjelder omfanget av støtteordninger, og oppfatningene av hva organisasjonene skal bidra med for å realisere kommunal politikk.

Spørsmålet vi vil stille her, er hvordan sentralene kan håndteres fra myndighetenes side i framtiden. Dersom de skal realisere målsettinger som både er knyttet til fritids- kultur, sang- og musikk samt helse/sosialfeltet, vil de havne i et skjæringspunkt mellom ulike forventninger om hva frivillighet er godt for, samt hvordan støtteordninger best kan utformes. I en slik situasjon kan det være fornuftig å tenke igjennom hvordan disse hybride organisasjonene skal håndteres fra statlig og kommunalt hold.

St. meld 27 (1996/97) trakk et skille mellom tre begrunnelser for statlig støtte til sivile aktører. Først støtteordninger som hadde til hensikt å fremme *medlemsbasert virke*. Målsettingen var her å styrke lokal deltakelse og aktivitet. Den beste støtteformen her var *grunnstøtte*, dvs. midler gitt til sivile sammenslutninger ut fra deres formål og størrelse, men uten krav til spesielle aktiviteter.

Dernest kom *verdibasert samvirke*, samarbeidsrelasjoner mellom stat og organisasjoner der staten søker å trekke veksler på sammenslutningens særegne verdifundament. Krisesentre for kvinner, naturvernforeningers aktiviteter (som merking av stier, kalking av vassdrag), holdningskampanjer fra organisasjoner mot stoffmisbruk er eksempler på slike. Begrunnelsen for å støtte slike kan være ønske om mangfold på et felt, stimulere sivil engasjement for å nå et offentlig mål, eller få til noe på et felt der bare sivile aktører finnes. Den best egnede støtteformen her ville være *aktivitetsstøtte*; midler knyttet til selve aktiviteten og ikke til drift av medlemsorganisasjonen.

Til sist trakk meldingen fram offentlig støtte til *fortjenestefri velferdsproduksjon*. Siden sivile velferdstilbud til tider kan være bedre, billigere og mer fleksible enn tilsvarende offentlige, kan en utkontraktere oppgaver til organisasjonene. Slikt samarbeid bygger på forventninger om effektivitet og målrettethet, og kravene til kvalitet og innhold er de samme som en vil stille til andre velferdsprodusenter. Drift av alders- og sykehjem, utdanningsinstitusjoner, behandlingstilbud mm. er eksempler på slikt samarbeid.

Sett under ett trakk St. meld. 27 (1996/97) opp et generelt rammeverk for en statlig politikk overfor frivillige organisasjoner. Men den tok ikke opp problemene med å implementere og samordne en slik politikk. Det finnes ikke

noe interdepartementalt organ med myndighet til å skape nye retningslinjer for tildeling av statlige midler til sivile formål. Oppfølging av meldingens anbefalinger ble dermed langt på vei en frivillig (!) sak for statsforvaltningen.

Per i dag har heller ikke norske kommuner noen felles politikk overfor sivile sammenslutninger. De største fordeler støtte med antall medlemmer som det viktigste kriteriet. De fleste har former for prosjektstøtte som lag og foreninger kan søke. På helse- og sosialfeltet har mange søkt å styrke samarbeidet med organisasjonene rundt konkrete oppgaver: integrasjon av innvandrere, selvhjelpsaktiviteter, hjelp og omsorg til eldre, transporttjenester for handikappede m.v.

Fra å være møtt med skepsis har frivillighetssentralene over en tiårsperiode etablert seg i mer enn 200 kommuner. Men spørsmålet om hvilken rolle de bør ha mellom lokal forvaltning og frivillig organisasjonsliv er ikke besvart. Løsningene er mange, men de er like ofte et resultat av tilfeldigheter som av bevisste policy-overlegninger.

Her vil vi stille spørsmål om *sentralene i framtiden kan fungere som lokale koordineringsorgan av frivillig virke*. Dette vil bety at man toner opp sentralenes inter-sektorielle plassering og styrker deres rolle som koordinatore for lokalt orienterte, frivillige helse- og sosialtiltak, kulturaktiviteter, fritidsaktiviteter mm. En måte å styrke denne funksjonen på, vil være å opprette lokale samarbeidsråd med representanter for ulike organisasjoner, og med frivillighetssentralen som koordinerende sekretariat. Poenget må her være at det er *nærmiljøet* som danner referanserammen for virksomheten. Med et slik organ vil kommunale organ kunne få en koordinerende 'buffer' mellom seg selv og mange små, frivillige aktører. Organisasjonene vil kunne inspirere hverandre og skape felles løsninger i større grad enn i dag. Mange lokale foreninger motiveres av nasjonale støtteordninger utenfor kommunal rekkevidde. Å samordne frivillige aktiviteter mot lokale mål er derfor en ikke helt enkel oppgave, men den kan ivaretas av frivilligsentraler med et slikt mandat.

Ordningen med frivillighetssentraler er et eksempel på hva en kan få til når statlige midler av betydelig omfang settes inn for å utløse frivillig innsats. Ville virkningen ha vært større dersom midlene var blitt brukt for å styrke eksisterende aktiviteter i organisasjonene, og ikke for å skape nye? Er en 'avkastning' på 2 – 3 årsverk frivillig arbeid per betalt et tilfredsstillende resultat? Som vi sa innledningsvis: Svaret kommer an på øynene som ser.

Men det er grunn til å minne om at frivillig sektor i Norge under ett produserte ca. 126 000 frivillige årsverk i 1998, til en lønnsverdi av ca. 31 milliarder kroner (Sivesind med flere 2002). Helse- og sosialfeltet hadde samme år ca. 20 prosent av alle frivillige medlemsskap, men bare ca. 12 prosent av den frivillige, ubetalte innsatsen, altså rundt 15 000 årsverk. Frivillighetssentralenes samlede innsats på 637 årsverk i 2001 utgjør altså et relativt beskjedent innslag. Dersom den totale innsatsen på 15 000 årsverk skulle ha vært koordinert av betalt innsats på samme måte som i sentralene, ville dette i beste fall

ha krevd ca. 5000 betalte årsverk. Tallene er egnet til å illustrere at frivillighetssentraler, med den strukturen og virkemåten de har hatt til nå – i stor målestokk neppe kan være noe egnet redskap for å utløse ny, frivillig innsats, eller koordinere en eksisterende. Denne oppgaven håndterer de frivillige organisasjonene best selv.

Dette betyr imidlertid ikke at sentralene ikke også i framtiden kan spille en viktig rolle i skjæringsflaten mellom sivil og offentlig velferd. Men, som nevnt, et rimelig scenario er at framtidens roller vil ligge nærmere nærmiljøfeltet og koordinerende roller, enn helse/sosialfeltet, og mobilisering av frivillig arbeidskraft overfor svakt stilte brukere.

Litteratur

- Brekke, Jan-Paul. 1994. Frivillighet og lokalsamfunn. En studie av to frivillighetssentralers omgivelser. Rapport 12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community*. New York: Crown Publishers
- Feiring, Marte. 2000. Aktivitetsprofiler. Notat 2000:106. Oslo: NIBR
- FRISAM 1998 Vennlig hilsen det frivillige Norge
- Habermann, Ulla. 2001. En nordisk frivillighet? I Lars Skov Henriksen og Bjarne Ibsen (red.): *Frivillighedens utfordringer*. Odense: Odense universitetsforlag.
- Hyde, Lewis. 1983. *The gift – Imagination and the erotic life of property*. New York: Ramdon House.
- Jensen, Karen. 1990. Innledning. I Karen Jensen (red.): *Moderne omsorgsbilder*. Oslo: Gyldendal
- Kloster, Elizabeth. 1998. Kjellerbesøk i det norske hus. Hovedfagsoppgave, Institutt og museum for sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lidén, Hilde. 2000. Kunnskapsutvikling i nettverk. Rapport 18. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lorentzen, Håkon, Rolf Andersen og Jan-Paul Brekke. 1995. Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitik. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon og Toril Røkeberg. 1998. Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold. Rapport 14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- NOU 1998:17 Frivillige organisasjoner
- Committee of Voluntary Organisations. 1978. *The Future of Voluntary Organisations, Report of the Wolfenden Committee*. London: Croom Helm
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk. 2002. *The Voluntary Sector in Norway. Composition, Change and Causes*. Rapport 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Slagstad, Rune. 1981. Liberalisme og demokrati. *Historisk tidsskrift*. Årgang 60, nr.3: 283-305.
- St.meld. nr. 16 (1993-94) Lat ikkje graset gro mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler.
- St.meld. 27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner.
- St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.
- Vike, Halvard, Runar Bakken, Arne Brinchmann, Heidi Haukelien, Randi Kroken. 2002. *Makten samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Østeraas, Bjørn Tore. 2002. *Levende lokalsamfunn*. Oslo: Gyldendal akademiske
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen. 2000. *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2003:4

<i>Forfatter/Author</i> Elizabeth Kloster, Hilde Lidén og Håkon Lorentzen
<i>Tittel/Title</i> Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forand
<i>Sammendrag</i> Rapporten er en framstilling av resultater, erfaringer og forandringer fra de norske frivillighetssentralene i perioden 1993-2003. Innledningsvis diskuteres ideologiske og politiske brytninger som lå forut for opprettelsen og hvilken plass sentralene har fått i det velferdspolitiske landskapet. Fra starten av har sosiale tiltak i helse- og sosialsektorens virkefelt vært en grunnpilar i frivillighetssentralenes arbeid. I siste del av 1990-årene skjedde det imidlertid et skifte, der <i>omsorgsorienteringen</i> ble tonet ned, til fordel for en bredere <i>nærmiljøorientering</i> . Det er i dag mulig å dele inn sentralene i tre aktivitetsprofiler ut fra hva som utgjør tyngdepunktet i aktiviteten. <i>Hjelpesentralen</i> har en relativ smal orientering mot praktisk hjelp og sosiale tiltak. <i>Møteplassentralen</i> , som utgjør langt de fleste sentralene, kjennetegnes av en stor bredde i sosiale omsorgstiltak, så vel som i fritids- og nærmiljøaktiviteter. <i>Nærmiljøsentralen</i> , som det er færrest av, ser sentralen som en drivkraft for å skape et levende lokalmiljø, og retter innsatsen mot hele lokalbefolkningen. Rapporten diskuterer deretter noen av rammevilkårene som har virket inn på utviklingen av sentralene; Eierform, samarbeidspartnere og fagliggjøring av daglig ledere. Avslutningsvis diskuteres hvordan sentralene kan inngå som lokale koordineringsorgan av frivillig virke, der de inngår som en koordinerende buffer mellom kommunale organ og lokale organisasjoner og andre frivillige aktører.
<i>Emneord</i> Frivillig arbeid, sosial velferd, nærmiljø
<i>Summary</i> The report presents results, experiences and changes characterizing Norwegian volunteer centres throughout the period of 1993-2003. Beginning with the ideological and political climate preceding the initial establishment of centres in 1991, it goes on to discuss the role that volunteer centres have had in the welfare landscape. Voluntary initiatives organizing under the sector for health- and social affairs have always been a central pillar in the work done by volunteer centres. In the late half of the 1990s, however, there seems to have taken place a shift, where the <i>care-perspective</i> became somewhat downplayed, and a broader <i>community-perspective</i> was introduced. Today the centres may be organized along three activity profiles, according to where they have their field of gravity. The <i>care-centre</i> has a relatively narrow orientation towards practical and social tasks. The <i>meeting-place centre</i> , constituting the majority of the volunteer centres, is characterized by a broad selection of social care-activities, supplemented with spare-time and community activities. The <i>community centre</i> , least represented among the centres, sees the centre as a driving force in building active neighbourhoods, directing its efforts towards the local community as a whole. The report also discusses some factors that have been influential in the development of volunteer centres; ownership, partners, and education of leaders. In conclusion the report discusses how some centres have become local coordinators within the voluntary field, functioning as coordinating buffers between local authorities, organisations and other local voluntary influences.
<i>Index terms</i> Voluntary activity, social welfare, local environment